| 中国话语丛书 | 张维为 主编



从公司到国家

美国制度困局的历史解释

范勇鹏 ◎ 著

《独立宣言》和美国宪法中的几乎每一句话背后
都有着真实而具体的利益和不同利益之间的妥协

复旦大学中国研究院副院长 研究员 范勇鹏

全景再现美利坚创制历程
深度解读一个公司型国家的制度逻辑

上海人民出版社

文景
Horizon

VISIT…

LANZAROTE Caliente.com

从公司到国家

美国制度困局的历史解释

范勇鹏◎著

上海人民出版社

图书在版编目（CIP）数据

从公司到国家：美国制度困局的历史解释／范勇鹏著．—上海：上海人民出版社，2021

（中国话语丛书／张维为主编）

ISBN 978-7-208-16909-8

Ⅰ．①从…　Ⅱ．①范…　Ⅲ．①政治制度—研究—美国　Ⅳ．①D712.1

中国版本图书馆CIP数据核字（2021）第009468号

书　　名：从公司到国家：美国制度困局的历史解释

作　　者：范勇鹏

出 品　人：姚映然

责任编辑：贾忠贤　曹迪辉

转　　码：欣博友

ISBN：978-7-208-16909-8/D・3697

本书版权，为北京世纪文景文化传播有限责任公司所有，非经书面授权，不得在任何地区以任何方式进行编辑、翻印、仿制或节录。

文

景

Horizon

豆瓣小站：世纪文景

新浪微博：@世纪文景

微信号：shijiwenjing2002

发邮件至wenjingduzhe@126.com订阅文景每月书情

文景

Horizon

阅 读 未 来

远而近的阅读

一起做个有趣的书呆子！

关注“世纪文景”

豆瓣 douban

bilibili

小红书

目 录

建构中国话语——“中国话语丛书”总序
序言
第一章　底色
　第一节　人
　第二节　地
　第三节　国家理由
第二章　代议制起源
　第一节　欧洲代议制的起源
　第二节　美国代议制的起源
第三章　公司国家
　第一节　公司国家的诞生
　第二节　公司国家的发展：尼德兰
　第三节　公司国家的成熟：英国
第四章　独立与立宪
　第一节　独立运动
　第二节　《邦联条例》
　第三节　制宪
第五章　宪法制度
　第一节　公司与契约
　第二节　宪法制度
第六章　宪政弊端
　第一节　总统制与议会制
　第二节　官僚制度
结论
注释

建构中国话语——“中国话语丛书”总序

张维为

中国以今天这样的规模崛起，人民生活水平以这样的速度提高，在整个人类历史上都是前所未闻的。一个国家的崛起一定要伴随自己话语的崛起，否则可能会功亏一篑、前功尽弃。回望中国崛起的过程，如果当初我们没有自己的坚持，而是按照西方话语去做的话，后果将不堪设想，整个国家大概都会像苏联那样解体了，哪里还会有中国今日之崛起。

中国的崛起早已超出了西方理论和话语的诠释能力。过去30多年，西方对中国政治的预测几乎都是错的，就是一个很好的例子。他们的误判除了有意识形态的偏见之外，还有西方哲学社会科学本身存在的许多深层次缺陷。金融危机、债务危机、难民危机、“颜色革命”褪色、“阿拉伯之春”变成“阿拉伯之冬”，以及西方世界层出不穷的“黑天鹅”事件等，其实都反映了西方模式和西方话语今天所面临的困境和危机。然而，由于种种原因，西方话语这些年对中国哲学社会科学的影响却相当之深，特别在政治学、经济学、新闻学和法学等领域，造成了许多人只会在西方话语的语境下论述中国与世界，这就无法真正读懂中国和世界，也不可能讲好中国故事，更不要说与西方话语交锋了。

中国已经崛起到今天这个地步，我们完全可以以中国人的眼光和话语来观察、评述自己的国家与外部世界。我们要建构全面的、透彻的、强势的话语体系。所谓“全面的”就是指我们的话语要能够解释中国的成绩、问题和未来；所谓“透彻的”就是要把中国和世界上的事情及其背后的逻辑和规律研究透并讲清楚；所谓“强势的”就是要强有力地回应西方话语的挑战。我们需要进行话语内容和形式的创新，建构包括学术话语、民间话语和国际话语在内的大话语体系；建构接地气的、有丰富学术含量的、能与外部世界沟通和对话的原创性的话语体系。

复旦大学中国研究院从成立的第一天起，就把“解构西方话语、建构中国话语”作为自己的学术使命，我们力求通过原创性的理论创新和话语建构，从根本上动摇西方话语对中国的主流叙述。我们推出这套“中国话语丛书”，就是为了不断地向外界推介中国话语原创性的研

究成果。丛书以本院研究人员的研究成果为主，同时也接受其他优秀的研究成果，内容将涉及哲学社会科学的诸多领域，目的是通过颠覆性的原创研究，尽早构建属于中国学术界的话语体系。

中国是世界上唯一的文明型国家，她是延续五千年而没有中断的伟大文明与一个超大型的现代国家的重叠。在数千年的历史长河中，中国在大部分时间内都领先西方，中国落后于西方是近代发生的事情。今天中国崛起只是重返自己在世界上曾经享有过的崇高地位。中国是带着孔子、孟子、老子、庄子、荀子、墨子、孙子等伟大先哲重新回到世界中心的，是带着五千年伟大文明并汲取了包括西方文明在内的其他文明之长而重新回到世界中心的。这样的国家当然要产生与其伟大传统和实践相适应的话语体系，我也相信越来越多的优秀学人会加入中国话语崛起这一不可阻挡的历史大势。

仅为序。

2017年1月1日
于淀山湖畔

序言

2020年1月中旬我动笔时，一场重大的病毒疫情正在武汉悄然蔓延，我无论如何也想不到自己将亲历一件可能影响人类历史的大事。到3月底结稿之时，中国这波疫情已经基本平息，上海五角场商圈里出现了久违的热闹景象。但是在世界上，有的国家正在陷入绝望境地，有的国家已经启动战时状态。这场人类与病毒的战争，没有人能信心十足地预言结局。

同时，中国的舆论场进行着另外一场“战争”——价值观的碰撞。疫情期间的舆论斗争堪称现象级，“战场”局面十分混乱，充斥着真真假假的信息、悲悲喜喜的故事、分分合合的阵营、或极端或戏谑的声音。不同的观点背后，隐现着不同的政治价值观。对这些价值观进行分类和梳理是件十分困难的事情，但是有一个偷懒的做法——尽管任何简单化都必然是不准确的，且会遗漏太多细节——就是将它们按照对西方，特别是对美国政治制度的看法划分阵营，虽不中亦不会太远。

其实这个方法在几乎所有的重大舆情事件中都屡试不爽。中美贸易战、香港“废青”闹事、美国围剿华为、澳大利亚林火、巴黎圣母院失火、英国卡车藏尸、《流浪地球》热播、“帝吧”出征、凉山火灾、问题疫苗、食品安全、高铁事故……均在网络上催生了巨大舆论分裂。在这些重大舆情争论中，对美国价值观和政治制度的看法往往是鉴定不同观点背后逻辑的一块试金石。直接涉及美国的问题，更是毫无悬念地会在中国舆论场中催生尖锐的分裂。在网络论坛和新闻评论区等公共舆论空间以及微信群和朋友圈等“准公共”领域，一旦有涉及美国的话题，人们往往会迅速地分出阵营，双方剑拔弩张，基本无法“好好聊天”。不夸张地讲，对美国的看法已经成了中国不少社会思潮的标志性特征。恨之者，逢美必反，坚信美帝国主义亡我之心不死；爱之者，将美国视为正义代表、民主灯塔、人间天国，以美国的价值观为普世大道，以美国的制度为理想样板，甚至甘心“带路”或“推墙”。在政治制度、价值观、社会文化等方面，美国都成为中国人心中的一个镜像，令中国人的精神深陷纠结矛盾之中，难以摆脱。

其实，这种现象并不稀奇，如何看美国，在中国从来都是个大问题，是个政治问题。

早自1784年8月28日，美国的“中国皇后号”商船装载着西洋参等货物抵达中国海岸时起，中国人的美国观就一直处于矛盾之中。在最初接触之时，正经受“三千年未有之变局”所带来的巨大心理震动的中国人，已经隐隐约约地感觉美国之不同于欧洲列强。一方面，美国人毫无疑问是迥异于中华民族的“夷狄”，另一方面，美国人似乎又不像欧洲人那样具有侵略性。美国人看起来不喜以强势欺人，“不欺凌小国，不桀骜中国”。美国不像其他列强，没有表现出明显的领土野心。[01]在中国为列强虎视的危局中，美国的独特性甚至令中国士人一度产生“美夷可用”，可借其“以夷制夷”的幻想。

中美签订的第一个不平等条约《望厦条约》，其主要条款涉及协定关税、领事裁判、巡查贸易、片面最惠国等内容。当时的中国人尚未意识到自由贸易的威力和其对中国社会结构的破坏性，这些条件在他们看来，远不如割地赔款等来得凶险。

待到列强瓜分中国的狂潮涌起，泱泱华夏面临亡国灭种之祸，美国时任国务卿海约翰向英、法、德、意、日、俄各国发出照会，提出了“门户开放”原则。在义和团运动和八国联军侵华之际，美国国务院发出了第二次“门户开放”照会，强调“保持中国领土和行政完整，保护由条约及国际法所保证于各友好国家的一切权利，保障全世界与中华帝国各部分进行同等的公平贸易的原则”。

美国反对列强瓜分中国，要求利益均沾、门户开放，自然是以承认列强势力范围为基础，而且并未自缚住美国进一步侵占中国权益的手脚。但当时局势危于累卵，此举令部分中国人对美国产生了不切实际的好感。1908年美国驻华公使柔克义宣布退还美国因《辛丑条约》获得的赔款之一半，资助中国留美学生。即便是梁启超这样的反美思潮领袖，也承认美国是列强中最可靠者。[02]作家梁实秋后来回忆此事，曾说：“（清华）学校的创立乃是由于民国纪元前四年美国老罗斯福总统决定退还庚子赔款半数指定用于教育用途，意思是好的，但是带着深刻的国耻的意味。”[03]今天不少学者和舆论精英依然在拿这些事例证明美国对华亲善的传统，一边片面夸大“意思是好的”，一边绝口不提“国耻的意味”了。

此后，中国人的美国观随着历史的演进不断嬗变。“一战”后的巴黎和会期间，美国总统威尔逊的计划带给中国人希望。和会的结果却引起了中国前所未有的反帝高潮。美国的自由主义思潮在新文化运动中产生巨大影响，却又和新传入的马克思主义发生正面碰撞，埋下了中国思

想界左右两翼长期角力的种子。某种意义上，今天中国的思潮之争依然未能完全摆脱20世纪之初的影子。

抗日战争后期，中美两国成为反法西斯盟友，结下鲜血凝成的友谊，中国人对美国的好感空前高涨，中国共产党人对美国的称赞也达到前所未有的高度，将美国与苏联并称为“民主世界的双璧”，称赞美国“战斗民主主义”的光荣传统。[04]可是1945年美国的政策走向扶蒋反共，助长国民党黑暗专制和中国内战，站在了中国进步力量的对立面。1946年的“沈崇事件”使美国在中国人心中的形象从拯救者、调停者转向了伤害者、侮辱者，引起了全面的反美运动。这场运动极大地改变了知识界的中立摇摆心态。

随着人民民主革命走向胜利，中国共产党人确立了一边倒的外交战略，毛泽东主席在《丢掉幻想，准备斗争》一文中，号召知识分子放弃对美国的幻想。此后的历史为人熟知，1950年中美在朝鲜半岛兵戎相见，自此至1972年尼克松访华的20余年中，美国被中国人视为万恶的“帝国主义国家”“人类公敌”“纸老虎”。之后从尼克松访华中美关系开始走向正常化到1989年，中美关系持续改善。此后至今，虽然关系热度有升有降，中美之间基本实现了正常的国家间关系，中国人对美国的看法变得日益多元。

奥巴马第二任期中，美国官方和战略界发生了对华政策的大辩论，预示着中美关系的性质和结构将发生变化。特朗普上台后，中美关系进入一个震荡时期，从2018年美国挑起对华贸易战，到2020年3月特朗普一度坚持称“新冠病毒”为“中国病毒”，中美关系进入了一个下降期。与之前不同的是，这次的关系调整可能更多是结构性转变，也许世界力量格局的演变正在我们眼皮底下发生。

中美交往的漫长历史中有过不少大风大浪，除了新中国成立后的前30年，不管中美关系如何变化，中国知识精英对美国的政治制度大多抱着积极乃至过于理想化的看法。

在美国首都的华盛顿纪念碑下，有这样一段铭文：

> 华盛顿，异人也。起事勇于胜广，割据雄于曹刘。既已提三尺剑，开疆万里，乃不僭位号，不传子孙，而创为推举之法，几于天下为公……米利坚合众国以为国，幅员万里，不设王侯之号，不循世及之规，公器付之公论，创古今未有之局，一何奇也。泰西古今

人物，能不以华盛顿为称首哉！

这段话出自徐继畬《瀛寰志略》，由清政府于1853年勒石为碑赠予美国。徐氏乃儒门精英，官至督抚大员，其观点自然具有一定代表性，反映了中国官僚士大夫群体面对前所未知的新文明时的新奇感受，纵有不当，亦属历史时局的局限，不可苛责古人。严格而论，徐氏这段话几乎没有一句经得起史实的检验，例如华盛顿并非首“起事”者，“开疆”是通过一代代的移民西进，“不僭位号”是真，却属不可得，“推举之法”亦非其首创。更关键的是，美国的制度并非“天下为公”，甚至连秦制之“天以其大私而行其大公”也未达到。其制度本质乃天下为私，初为有产精英之私，后随着“民主化”，增加了白人男性之私，随着平权演进，逐渐扩散到各族裔、阶层、利益集团之私，终致丧失公共精神和凝聚力，成一原子化内斗之社会。

奇怪的是，从清末至今，知识文化精英们对徐氏观点认同推崇者众，辨析批评者寡，不能不说是一个极其有趣的文化现象。中国知识文化界主流对美国政治制度进行了一场断断续续长达一个半世纪（除去新中国成立后的前30年）的介绍、宣教、颂扬和神化。不同时期的知识分子，包括在清末抵制美货、民国末年反美风潮和改革开放以来多次中美外交冲突期间，不管对美国的具体行为持什么样的批评意见，却总是对美国政治制度本身保有一种心理上的认同。时至今日，自由主义学者和网络公知“大V”谈起美国制度时那种饱含深情的口吻，与徐继畬何其相似乃尔。

对美国制度的看法自然而然地影响到中国人的制度探索。徐继畬不是第一个如此介绍评价美国制度的。在他之前，魏源在《海国图志》中如此介绍：“公举一大酋总摄之，非惟不世及，且不四载即受代，一变古今官家之局。”他高度评价这套制度，称“其章程可垂奕世而无弊”；“议事听讼，选官举贤，皆自下始，众可可之，众否否之，众好好之，众恶恶之”。[05]大体和徐氏认识水平同一。康有为在《请君民合治满汉不分折》中亦服膺美国的制度设计：“有国会以会合其议，有司法以保护其民，有责任政府以推行其政”。

在这种观念影响之下，民国初期的制度尝试多仿效美国。以分权制衡为例，严复曾做出“知欧洲分治之所以兴，则知中国一统之所以弱”的断语，中国大一统久矣，那么美国的联邦分权岂非救治积弊的良药？于是，三权分立和联邦制成了民国历次制宪的基本原则：1911年

《中华民国临时政府组织大纲》和1912年《临时约法》均采用三权分立；1919年安福国会的宪法草案拟实行联邦制；1920年代之后各省曾试行立宪；1923年曹锟宪法到1925年段祺瑞宪法草案，都有明显的联邦制特征。从1931年的《训政时期约法》、1936年的“五五宪草”，直到1947年的《中华民国宪法》，联邦制的空想才渐至幻灭。

民国期间，最不遗余力推销美国制度的，首推自由主义者胡适。他在《我们什么时候才可有宪法？——对于建国大纲的疑问》《再谈谈宪政》《自由主义》等文章中多次介绍美国政治制度，并给予高度评价。在美国留学过的罗隆基归国后也致力于研究和介绍美国的宪政、人权、法治等制度。

费孝通也是当时向中国人传播、介绍美国政治制度的主要人物。和胡适、罗隆基相比，受到英国社会学教育的费孝通，看法更为平衡、客观，对美国制度既有赞美，也有担忧。对于美国这个国家，他甚至提出了道德上的诘问：“一个年轻的文化，配上无比的强力，毕竟不是件太可以放心的事。何况，若是拓殖的心理没有修改，他再度的扩张，是否是世界的幸福呢？”[06]

今天的部分学者，却连这一丁点的犹疑都不能容忍，有人如此评论费氏：“费孝通在此书《幸福单车的脱节》一篇中尽管立场有些拿捏不住，用了‘在经济帝国的独裁下’这样的‘赶风潮’的句子，但他对‘美国宪法里的民主精神’的解说却十分正确”。[07]且看，只要不是无条件赞美美国，就被今天的学者视为“立场拿捏不住”“赶风潮”！

这种文化现象产生了重大政治影响，当时一位美国人的观察可谓一针见血：“重庆的共和国政府……完全地被‘亲美主义分子’所渗透”，政府成员“作为个人，却全是美国的理想和美国生活方式的孜孜追求者”。[08]今天的中国虽然与重庆政府时期不可同日而语，但是真心相信中国应该以美为镜、以美为师，甚至以美为父者，又何其多哉。对美国制度进行批评或至少能做到客观评价者从未断绝，但随便走进一家书店，随便在某一文献数据库中检索，都会发现这样的声音十分微弱。

历史叙事是价值观的载体。一群追求良心自由、逃避宗教迫害的英国清教徒，不惜冒着生命危险横渡大西洋，在遥远的新大陆开辟新生活。他们有强烈的契约精神，在船上或是登陆后就签订了自由人之间的

契约，包括著名的《五月花号公约》，奠定了现代成文宪法的基础。他们心中装着英国宪政传统、欧洲启蒙思想，目的明确地追求建立自由制度。他们圣洁而诚实，立志要创造“山巅之国”，将美国建成理想中的人间天城，开辟一个完全不同于肮脏旧世界的新世界……这样的故事，我们从小听到大。这不仅仅是讲给孩子的童话，在成年人的世界里，包括文化和学术界的知识精英中，相信这套童话并津津乐道者亦大有人在。笔者曾在国际关系和美国研究的专业圈子中混迹多年，曾亲闻目睹国内外不少学识素养深厚的专业人士对美国制度抱有令人难以置信的幻想。

在国际战略学界和美国外交研究圈子中，也有不少人真心或至少在口头上相信利他主义、道德观念、自由思想对美国行为的影响，认为美国外交政策存在超出国家利益决定的观念性逻辑。童话般的价值信念和冷峻的国家利益分析竟然可以毫无违和感地和谐共存，委实是个奇特景象。基辛格曾说：“在日常的外交活动中没有比美国更务实的，但在追求其历史传承的道德信念上，也没有比美国更具理想主义的国家。”[09]塞缪尔·亨廷顿认为：“美国人也认为有必要在自己与其他社会的关系中以及在那些社会内部倡导他们在美国国内所追求的道德主义目标。”[10]罗斯福总统曾宣称：“民主必将传播开去，取代其他统治人民的方法。”[11]杜鲁门总统断言美国“不但要为自己而且更要为全世界人民谋求繁荣与昌盛”。[12]这些大词从美国人口中说出来不足为奇，毕竟美国著名历史学家布尔斯廷（Daniel J. Boorstin）早就发现美国政治生活中有着根深蒂固的“大话癖”。也有无数人戳破这个童话，如德国社会学家桑巴特（Werner Sombart）曾说，当原则妨碍美国人前进时，他们随时准备牺牲原则。[13]雷金纳德·斯图尔特（Reginald C. Stuart）也批评美国人没有认识到“他们自身的价值观把他们那个借以观察世界的镜头弄得有多脏”。[14]鲍威尔（Jody Powell）如此评价卡特：“我从来不记得他以宗教信仰为由作过某项决定。”[15]美国的官方文件也坦陈：“稳定的美国外交政策的唯一牢固基石就是对美国国家利益的清醒认识。只有建立在美国国家利益之上的外交政策才能够指明美国在世界上的首要任务。”[16]即便如此，中国外交和战略研究界依然有如此众多的人相信那套童话说辞，也许一个深层原因是他们对于美国制度的衷心认同和天然亲和。

因此，我才有了写这本书的愿望，希望能够超然于价值观和舆论争议，以尽可能客观的视角分析美国制度的本质。照理说，美国宪法、美

国政治史和美国制度方面的文献已经多如牛毛，为环保计，绝对不值得浪费森林再出版一本可有可无的书。但是现有的文献，特别是中国人的作品中，均在有些方面有所遗漏，有些逻辑未说通顺，有些观点虽有智者提到，但未引起足够重视，未能相互联系而产生新的解释线索。所以我斗胆不揣浅陋，聊发野言，谈谈我对美国制度的一些想法。

写作过程中，我力求遵照以下原则：

一是跳出美国看美国。绝大多数讲美国制度的文献都是在美国的历史语境中展开，这本无可厚非。但是，首先，制度是人类最普遍性的现象之一，缺乏一种比较的视角，容易陷入信息闭环，导致脱离大逻辑而只讲究小逻辑的情况。其次，美国制度也不是凭空产生，它是传统和变化的产物。在美国诞生之前，美国制度的诸多因素早已就绪，因而也需要一种更宽阔的历史视角。

二是跳出历史读历史。研究美国史者，多致力于还原史实、考镜源流。这是一切研究工作的基础，我十分尊敬。但是在“二战”后史学的碎片化趋势下，纯粹的历史学者大多对其专攻领域之外不大关注。受“二战”后行为科学和比较政治学的影响，政治制度研究者又往往习惯于讨论制度的静态或“横断面”。我不是专业历史学者，也不希望掉入比较政治学的模型化思维，只能尽力在历史和制度研究之间有所贯通。

三是跳出常识找常识。美国政治应该是当前人类社会科学中被研究得最多、最透的领域之一，没有太多未定论的问题，也很难产生令人惊讶的新观点。一切仿佛成了人尽皆知的常识。但是这些关于美国制度的常识，却有很多是违背人类思想和行为惯例的，也就是说，这些常识有不少恰恰是反“常识”的。这个现象背后的意识形态因素暂且不论，我希望能够跳出流行见解，以尽量客观的眼光，来重建关于美国的知识，让我们对美国政治的理解回归真正的常识。

为此，首先要回到历史境况之中，基于对美国先民的同情理解，运用常识来复盘其制度产生和发展的过程。正如巴西学者班代拉（Bandeira）所说，欲了解一个国家的性质，必须要了解其产生、发展的过程，“不了解一个人的过去、其过去的所作所为、履历或犯罪记录就不可能了解一个人。同样，不了解一个国家的历史就不可能了解这个国家的特性”。[17]托克维尔也说过，“每个民族都留有他们起源的痕迹。他们兴起时期所处的有助于他们发展的环境，影响着他们以后的一

切”，“在美国，任何一种见解，任何一种习惯，任何一项法律，而且我敢说任何一个事件，都不难从这个国家的起源当中找到解释”。[18] 但是本书不打算讲述一个完整的美国制度史，一般读者比较熟悉的事实我尽量不赘述。虽然我尽量避免使用“社会科学”式的理论用语，但是这本书的写作目的依然是理论性的，试图透过美国制度的历史，探求其本质、发生机制和演变逻辑。

本书结构如下：第一章“底色”，描绘美国制度诞生的舞台，主要交代其人口的逐利性特征和优越的地理条件带来的丰富资源和安全环境，并在此基础上讨论美国先民为何要建立国家——与多数国家不同，美国建国更多是基于利益而非恐惧。第二章“代议制起源”，梳理欧洲代议制的历史演变，提出代议制的诞生源于三个因素——日耳曼原始自由制度、中世纪封建制度与近代资本主义及其中央集权努力之间的复杂互动。从美国早期的四类殖民地身上，我们可以看到原始自由、封建领地、商业公司和王室集权四方面的因素，它们共同决定了美国代议制的特征。第三章“公司国家”，从威尼斯、荷兰、英国的历史中发现商业公司因素在国家建构中的作用，提出“公司国家”概念。商人统治的性质带来了现代共和制、权力分立和议会制度，英国光荣革命后的宪制是集大成者。第四章“独立与立宪”，分析了美国独立运动和制宪过程，指出利益因素和商人阶级在其中的决定性作用。第五章“宪法制度”，分析了美国宪法建立的制度架构，指出这样一个基于商业契约的公司国家，其制度必然带来一种有限责任政府。第六章“宪政弊端”，具体分析了美国宪法制度存在的先天性问题，包括权威不足、三权掣肘和行政官僚制度混乱、软弱等。最后一章是结论。

第一章　底色

孙中山说过一句话：政治乃管理众人之事。人类天性喜好自由，政治之所以产生，人们之所以甘心接受政治的约束，是因为一群特定的人，为了一些特定的理由不得不共同生活。起初可能是为了安全，为使自己免于自然、野兽或同类的侵害；可能是为了福利，希望以更低的成本和更少的劳作换取更舒适的生存。后来集体生活已成事实，人们要协调内部的关系，管理资源和分配权力，乃至掠夺别人的财富，便日益离不开政治。在共同生活中，人们逐渐产生了一些管理共同事务的规则和习惯，是为制度。制度的本质就是用技术性手段来解决政治问题。

所以，理解政治制度最好的办法，是从人出发，看当时、当地的人们，出于什么样的目的、在什么样的环境约束下、在哪些传统和现实条件基础上创造出了该制度。而不是将制度当成神启的产物[01]，少数立法者的发明[02]，或是基于某种抽象原则的设计[03]。不幸的是，人们往往习惯于用这几种方式来看待美国制度。可以说，在世界上众多制度中，美国制度受的理想化甚至神化解读，几乎无出其右。

就让我们从人开始，看看是什么样的人，出于什么目的，在什么样的条件下，开启了美国制度发生和演进的历史画卷。

第一节　人

若问起对美国的印象，很多人会想到一句话：“美国是车轮上的国家。”的确，车轮滚滚、日夜躁动不息的确是一幅标志性的美国画面。这句话是美国进入汽车和高速公路普及时代以后的写照。然而，美国远在汽车时代之前就是一个在流动中的国家。

人类历史上各大文明的性格，如果说有什么要素可以拿来作为比较的尺度的话，“流动性”应该是最为重要的指标之一。

相比地中海世界诸文明，中国文明的流动性相对较低，因而，理解中国文明的一个线索就是其长期而大规模的“定居性”。华裔历史学家何炳棣先生有篇很重要的论文，从渭水流域的定居遗址，推导出中华人本主义传统的来源：因黄土极为特殊的性质，中国古人幸运地免除了“游耕”的命运，很早就实现了定居生活。长期定居产生了代际之间的空间联系；代际关系产生祖先崇拜，因为祖先既是人也是鬼神，所以打破了人神界限，催生了人本主义；最后由自己的祖先推而广之到别人的祖先，产生了同理心、宽容心，形成了“兴灭继绝”“己所不欲勿施于人”，乃至“天下大同”的伦理观。[04]考古学家张光直先生也曾指出，中华－玛雅模式，即一个文明在同一块土地上长期繁衍，具有普遍性的意义。[05]姜义华教授称中华文明为“一个历久弥新的原生文明”。[06]

何尊铭文“宅兹中国”似乎可以看作一种隐喻——中国的思想、文化、社会结构和政治制度都是这种生于兹、长于兹的定居文明的产物。与之相比，古代地中海文明定居性较弱。今天西方人的主要祖先来源之一——日耳曼蛮族，更属于典型的流动型文明。自罗马帝国晚期走出日耳曼森林以后，蛮族部落不断迁移，向南占据了意大利半岛，向西进入了法国和英国，向西南方向则通过西班牙，跨越海峡，进入北非。从公元5世纪直到近代之初，这种民族迁移不断用空间挤压时间，在大跨度的地理移动之中，完成了文明的急速进化和制度的融合发展，原始的日耳曼部落制度与古老的罗马制度相结合，奠定了今天西方政治文明的基石。

与欧洲相比，美国文明的流动性更为典型。“美国是一种新型的贝都因人，他们重视迁移的自由甚于其他任何事物”[07]，“人们不是按

照他们的地区和籍贯来划分，而是按照形形色色的目的和打算来划分的”[08]。不仅人在流动，政治组织也在相应地迅速变化，美国的首都曾多次搬迁，从宣布独立到1812年，原来的十三个州中有八个州变更了首府。[09]也许意大利黑帮是美国唯一一种依靠传统和部落式的忠诚来维系的社群，电影《教父》和《爱尔兰人》中的纽约意大利黑帮生活，绝不是美国生活的标准模型。

从北美殖民地诞生的第一天起，流动就是这个文明的底色。要真正理解美国制度的性质，必须回到其诞生的时刻。美国制度今天的样貌，均刻写在其最初的基因之中。而流动性，是这个基因的一个重要片段。

金银梦

中世纪末期以来的欧洲君主国的竞争，造生了频繁的战争，使各国王室面临着巨大的财政压力。为了解决财政问题，欧洲各国采取了两方面的举措：一是加强赋税的力度和对社会的“科学管理”——对于这一点在后面谈论官僚制度时我会再次提到；二是大规模举债，欧洲战争的金融化急剧增加了对货币的需求。[10]

当时，贸易的目的也不同于后来的自由贸易时代。当时欧洲各国进行贸易的宗旨是获取尽可能多的顺差，卖出商品，得到货币。这种行为背后的观念是“重商主义”理论，其前提是这样一个假设：世界财富犹如一块馅饼，一国得到较大的一块，那就意味着别国只能得到较小一块。[11]

随着地理大发现，西班牙的殖民者在美洲发现了大量金银矿，从此改变了中世纪欧洲王室纷争的性质。

现代之前，亚欧大陆上始终存在着对贵金属的渴望。金银的缺乏一直是旧大陆经济增长和贸易繁荣的制约。货币供应对世界历史的影响往往被低估。实际上对于文明之兴衰，世界贸易和货币流通都发挥了不可忽视的作用。

例如，中国秦汉之兴起便与中国和地中海地区的贸易及金银流动大有关系。地中海世界大体沿金银划分阵营。罗马产金而波斯、阿拉伯产银。中东地区的帝国多次以铸金币来挑战罗马的权威，例如阿拉伯倭马亚王朝哈里发阿卜杜拉·马利克（Abd　al-Malik）在694年发行金币。

[12] 直到今天，银制品仍是中东文明的文化标志之一。

西罗马帝国晚期，丝绸之路受阻、贸易破碎、金银隐退，大量金属货币被窖藏于王室、贵族和商人的私库之中。这导致了欧洲的野蛮化与中东地区的“再游牧化”，耶路撒冷等一度繁华的城市文明纷纷衰落，为沙漠游牧地区流行的伊斯兰教的兴起提供了契机。阿拉伯帝国的迅速扩张，与伊斯兰教对商业和流通的重视是分不开的，这种重视体现在许多经典中。

中国西汉之后的历史下行周期也与贸易的衰落有关。王莽坐拥60万金自尽似乎是这一历史周期的寓言式序幕。东汉至魏晋，除西北和东南少数地区外，财政紧缩是常态。

欧洲经历了千年的贸易萎缩和经济停滞，在中世纪末期慢慢复苏，在这一历史背景下，我们可以想象突然新增大量货币会带来多么巨大的冲击。美洲金银的输入，启动了欧洲的现代化，也揭开了现代世界的序幕。为之付出代价的是美洲原住民，他们亲历了西方文明最黑暗耻辱的一段历史：殖民扩张、摧毁文明、灭绝种族。从墨西哥等地出发的运金船将大量金银运到欧洲，并且通过世界贸易和殖民扩张传播到世界各地。

欧洲的变化也影响到遥远的中国。在白银的刺激下，明神宗曾受人蛊惑欲取吕宋金银，导致当地华商惨遭屠杀。[13] 到清朝晚期，美洲金银已经成为中国经济体系重要的外来血液。鲁迅笔下的祥林嫂在绍兴使用着墨西哥银元；中国共产党在瑞金建立苏维埃政权，井冈山造币厂铸造的最早的银币也是用墨西哥银元模子加工的“工字鹰洋”。可见全球化并非今日事物，而是有着漫长的演进过程。

英属北美殖民地兴起就是这个历史过程中的一个精彩篇章。眼看西班牙等国在美洲获取大量金银，英国国王眼红不已，于是一方面委派海盗“奉旨抢劫”，在美洲沿海拦截抢掠西班牙运金船，另一方面开始向美洲殖民。殖民地（colony）这个词原本指的就是抢劫西班牙运金船的临时据点。早在1584年，英国就在距今北卡罗来纳海岸不远的劳诺克岛上建立了殖民地。[14] 英国海军军官和冒险家弗朗西斯·德雷克（Francis Drake）爵士在1572年和1577年的两次远航中，沿途掠夺，劫掠西班牙运金船，英国女王对其赞赏加封。近四个半世纪后的今天，面对中国经济贸易的竞争，美国一些智库学者和退役军官还在讨论使用海军和武装私掠船打击中国商船，也许反映了美国文化的一些深层基

因。

值得一提的是，在商业和掠夺之外，英国人移民美洲的另一个原因是罗马教皇亚历山大六世将美洲分配给西班牙和葡萄牙。原来随着海上贸易扩张，西班牙和葡萄牙这两个欧洲殖民主义先行者在大洋上频繁发生冲突。罗马教廷为了调和天主教兄弟国家的矛盾，便在地图上沿着经度画线将世界一分为二，让这两个天主教国家把世界“管起来”。第一次画线没能解决矛盾，后来再次画线，分割美洲。这导致今天拉丁美洲除巴西讲葡萄牙语外，其他国家都讲西班牙语。英国对此当然心怀不满，于是针对性地鼓励国民向弗吉尼亚拓殖。[15]

弗吉尼亚最早的移民都是为了去寻找传说中的遍地黄金。从1606年颁发给托马斯·盖茨（Thomas Gates）爵士及其他人的特许证来看，发现和挖掘“黄金、白银和铜矿”是建立弗吉尼亚殖民地的初衷。[16]这些最早的移民大多是临时性的雇工，对殖民地不拥有股份，也没有任何政治权力。殖民地采取的是公有制，移民没有私有财产。他们只领薪水，其余劳动所得归殖民地所有。

贸易公司

英国人运气不好，在北美没有发现梦寐以求的金银矿。掠夺毕竟只是季节性的营生，因为西班牙的运金船只在特定的季节才会路过北美沿岸海域。所以殖民者要顺便寻找别的生财之道。他们最早是从北美大陆获取可贸易品，如兽皮、木材、渔业产品等，后来逐渐开辟耕地，种植经济作物。于是殖民地的发展方向发生了变化，转向参与大西洋贸易来获取“重商主义”策略下的利益。

17世纪掀起了殖民贸易的高潮，贸易商队发起人可获100%—400%的利润。马克思在《资本论》中说，有300%的利润，人们就敢犯任何罪行，甚至冒绞首的危险。如此之高的贸易利润足以令英国的冒险家们和走投无路的亡命徒们垂涎三尺，更何况，殖民贸易不仅不违犯任何法律，而且是英国国王鼓励的事业，赚到钱还有可能升官封爵，可谓名利双收。于是，在对贸易利润的渴望的驱使下，英国人建立了大量贸易公司。

殖民贸易公司是当时一种新兴的经营形式，反映了国家在重商主义贸易扩张中的巨大作用。

英属东印度公司始于1600年，伊丽莎白一世授予一群伦敦商人15年的东印度贸易垄断权。这家总部设在伦敦利德贺街的公司很快就成了英国开展全球贸易竞争的工具，英国先是与荷兰，后与法国都发生了激烈的竞争和冲突。

荷兰在两年后成立了荷属东印度公司，起步稍晚，模式上却有创新。荷属东印度公司是第一家永久性股份制公司，后来为英国所模仿。英国公司到1650年才成为永久性股份公司。[17]荷兰为建立公司而创建了公债体制，使其政府以很低的利率从公民手里借钱。荷兰形成了一套健全的货币体系，堪称现代央行的雏形。荷兰东印度公司从一开始就不仅仅是一家贸易公司，它具有国家职能，可以组织雇佣兵、发行货币、签订条约，并对殖民地实行殖民统治。

英、荷的东印度公司不仅开创了公司的新模式，也对殖民地的国家形成和制度建构产生了巨大影响。荷属东印度公司体制是现代印度尼西亚制度的雏形，而英属东印度公司则对印度、巴基斯坦、孟加拉国的制度形成产生了决定性的作用。这一过程以不同的方式同样发生在北美。

东印度公司之外，英国在1555年成立俄国公司；1588年成立塞内冈比亚公司；1592年将威尼斯和土耳其公司合并，成立黎凡特公司，目的是夺取意大利人对东方贸易的垄断；[18]1592年成立塞拉利昂公司；1618年成立几内亚公司，1631年该公司获得31年的西非贸易垄断权；1670年成立哈得孙湾公司，为英格兰探险者提供了进入北美哈得孙湾进行贸易和垄断加拿大皮毛贸易的权利。1695年，苏格兰人效仿英格兰人建立了进入非洲和西印度群岛进行贸易的苏格兰贸易公司；1710年建立南海公司，与西班牙统治下的美洲进行贸易。[19]17—18世纪，英国与同时代信仰重商主义的欧洲诸君主国一样，致力于发展海上贸易和工商业，英国人在此过程中积累了大量的资本和行政管理经验，逐渐形成了一种世界视野和扩张野心，这些都体现在北美殖民地的诞生和发展过程中。

早期移民

若说早期到北美的殖民者是为了追求自由或精神信仰方面的东西，这不能说是子虚乌有，但并不符合大多数情况。

早期移民主要是依托公司来到美洲。著名的“五月花号”虽然被美

国宪政拥趸们捧到天上，但充其量不过是一艘满载远离故土的外出创业者或打工者的“劳务输出”船，由弗吉尼亚贸易公司运营。在这艘签订了著名的《五月花号公约》的船上，102名乘客中只有35人是清教徒，其余多为工匠、渔夫、农民和契约奴。这些人大多是应弗吉尼亚公司的广告而来，“他们更多是怀着物质性而非精神性的目的穿越大西洋的。有的人实际上是为了逃离东盎格鲁纺织工业城那沉闷的家。他们希望出去闯天下，而不是为了寻找什么神圣之地，吸引他们来新英格兰的，也并非这里没有天主教或天主教会的其他遗风，而是这里有大量的鱼够他们生存”。[20]

与五月花号的乘客一样，早期移民大多是与贸易公司签订商业合同的经济移民，后来又有大批为还债或冒险发财而来的白人契约奴，此后的其他地区移民主要出于逃避饥荒战乱、追求更好生活的目的而来。1607年第一个永久性殖民地的建立，就是伦敦—弗吉尼亚公司的商业移民行为；最早的新英格兰殖民地也是由利润至上的英国商业利益追求者提供资金支持的，尽管其中有一些逃避宗教迫害的清教徒。[21]

这些移民按身份可分为两大类，一类是以业主或股东的身份到来，另一类则以契约劳工身份到来。前者显然是为了从移民拓殖事业中牟利，后者则多是为了摆脱经济上的窘迫而不得不牺牲一段时间的自由身份。契约劳工占移民的多数，美国经济史家帕塞尔（Peter Passell）认为从1630年到独立战争期间，所有白人外来移民中，有1/2至2/3是契约奴。[22]按弗格森（Niall Ferguson）的说法，则1650—1780年来北美的欧洲人中有1/3至1/2是契约劳工。[23]正如司马迁所说，“天下熙熙，皆为利来，天下攘攘，皆为利往”，这其实是符合基本的人性的。从业主殖民者到白人契约奴，这些早期移民身上，似乎只能看到对利益的追求，鲜有追求信仰或自由的影子。

当然，此处有必要提一句，除了上述这些自愿移民者，还有大量的被迫移民者。历史学家史密斯说：“他们当中的许多人是囚犯，没被绞死而是被流放到殖民地来；有些人则是在战争或叛乱中被抓获的政治犯和军事犯人。他们当中有流氓、流浪汉、娼妓、骗子和形形色色的下等人。”[24]笛福的小说中也描写道：“这些居民可分为两类：一类是乘坐主人的船只来到这里被卖做劳工……另一类是囚犯”，[25]甚至还有在英国街头被打晕、绑架偷运而来者。除了这些白人，还有真正的奴隶——黑人：1662—1807年，英国人的船只把350万非洲人运送到美洲，是同期白人移民人数的三倍多。[26]

最早的殖民地中，弗吉尼亚殖民地和新英格兰诸殖民地比较有代表性，也比较重要。我们分别看看它们的情况。

弗吉尼亚

先来看弗吉尼亚。这个殖民地有着显赫的地位，为美国革命和美国建国贡献了一批卓越领袖，包括美国第一任总统华盛顿、《独立宣言》起草人和第三任总统杰斐逊、第四任总统麦迪逊、第五任总统门罗等。从1789年华盛顿当选到1825年门罗卸任的36年间，除了来自马萨诸塞州的亚当斯总统的四年任期之外，美国一直由弗吉尼亚人领导。因而有历史学家将这一时期称为“弗吉尼亚王朝”。

1606年，英王特许一伙伦敦商人在今弗吉尼亚建立定居点。定居点由商人投资，统治权归国王政府，三年后下放给商人组成的弗吉尼亚公司。吸引移民到来的重要原因是弗吉尼亚公司的承诺：移民者可以极低的租金无限期租种2 000公亩土地。同样重要的是，1612年有人发现这里适宜种植烟草。初期的情况极其惨淡，不但盈利无望，甚至难以支撑。1606—1624年到来的5 649名移民只剩下1 095名。后来为了稳定殖民地，公司在1619年向移民出售了90名少女为妻，才使殖民地渡过了人口危机。30年后，当地出生的一代人成长起来，[27]他们推广烟草的大规模种植，奠定了弗吉尼亚坚实的经济基础。

托克维尔在《论美国的民主》中如此评价弗吉尼亚：这是北美第一个英国殖民地，一些寻找黄金的人被送往弗吉尼亚，这些人“既无才干，又乏品德；他们的暴躁而喜欢闹事的性格，给初建的殖民地制造了混乱”。托克维尔引用斯蒂思在《弗吉尼亚史》中的观点，说大部分新移民都是有劣迹的青年，被不愿受牵连的父母送到新大陆。其余的则是家里的老年人、走私行骗的破产者、花天酒地的无业游民，他们善于掠夺和破坏，不善于建立家业。即便是后来到来的工农业者，“在任何方面并不怎么高于英国的下等阶级”。[28]

著名历史学家布尔斯廷也完全不认同弗吉尼亚殖民者有什么道德动机。他认为弗吉尼亚殖民地不是躲避宗教迫害者的避难所，而是英国国教圣公会信徒建立的一个乡绅社会。他发现这群移民最大的特点是有商业精神。商业进取精神在弗吉尼亚经久不衰，这里的主要家庭都出身商界，他们成为种植园主后仍然保持着商人气息，为其资本寻找投资场

所。

弗吉尼亚人之商业精神，究其原因，大概有三：其一，烟草种植很易耗尽地力，肥力已尽的土地（“酸地”）只能被用作建学校和教堂，因而农场主需要不断地向内地拓殖寻找新的土地，“精明的种植园主又必须是土地投机家”；其二，弗吉尼亚没有大市镇，地理因素导致种植园分布于深水河流沿岸，“因此从商业观点来看，城市是多余的。每一个大种植园主都有自己的私人船坞。……它的商业活动就在沿河岸散布的几十个私人货场进行”；其三，烟草本身是一种经济作物，人们为赢利而种植，弗吉尼亚种植园与竞争激烈的世界市场紧密相连，“弗吉尼亚种植园是18世纪式的现代‘公司城’，而不是富于田园诗意的乡村”。[29]

当初弗吉尼亚人面临的土地肥力与土地制度的紧张关系，今天依然存在：美国人为开展对华贸易而种植西洋参，这种作物与烟草类似，也是极耗地力。所以西洋参种植与固定的土地所有权之间存在矛盾，农场主们只得与其他作物的种植者达成互利性的土地使用权互换协议。这批农场主在特朗普总统发动的对华贸易战中，是第一批受害者。

新英格兰

再来看新英格兰地区。新英格兰位于美国东北部地区，包括缅因、佛蒙特、新罕布什尔、马萨诸塞、罗得岛、康涅狄格等六个殖民地。其中马萨诸塞地位最为重要。

新英格兰早期移民并没有宗教目的。来到马萨诸塞的英国移民“并不是为了上帝，而是为了鳕鱼。马萨诸塞州马波海德镇那些饱经风霜的墓碑证明，英国殖民地早在1628年就存在了。但是，该镇在1684年之前根本就没有教堂，也没有牧师”。[30] 1639年在新英格兰公司基础上成立了马萨诸塞海湾公司，增加了不少清教徒成员。第一批1 500名移民，半数以上是清教徒。但是海湾殖民地本身，和当时一般的殖民地公司一样，都是由商人资助，以营利为目的。

新英格兰下层移民多出于纯粹的经济目的而来，清教徒中也有很多是出于非宗教动机。马萨诸塞殖民地有位传奇人物——约翰·温斯罗普（John Winthrop）。他曾是海湾公司成员和马萨诸塞殖民地总督，开创了波士顿的历史。虽然他在美国历史上长期默默无闻，但后世历史学

家将之挖掘出来，塑造出一个光辉形象。他的名言“我们将如山巅之城，为万众瞻仰”成为美国注定领导世界的预言。但是事实上，温斯罗普本人在移民前曾遭遇经济困境，财产和地位都受到威胁。他移民美洲时也是怀揣着改善处境、发财致富的“美国梦”。

不必一一列举，实际上除了弗吉尼亚和新英格兰，其他所有北美殖民地，包括后来未纳入美国的加拿大[31]、新斯科舍（Nova Scotia）、巴巴多斯（Barbados）等，其早期移民也多是为了追求利益漂洋过海来到北美。例如1732年建立的佐治亚殖民地是欠债者的避难所；宾夕法尼亚殖民地的创始人佩恩（William Penn）非常清楚他的殖民地要想取得成功，首先要能赚到钱。他坦言：“虽然我热切地希望扩大宗教自由，但是我也希望我的一切努力能够得到回报。”弗格森调侃道：“他是一位出色的商人，因为他知道，即使是美国梦也需要推销。”[32]

宗教：清教神话

既然提到新英格兰的清教，那么我们有必要探讨一种关于清教的常见说法。当今一般人多认为清教是美国民主的基石，是美国文化的根基，它塑造了美国人的性格。不了解清教，就不可能懂得美国。

这种观念其实很大程度上是后世历史学家的建构。在他们笔下，早期清教移民的故事被描写成一个戏剧性的历史时刻。[33]乘坐“阿贝拉号”到达马萨诸塞殖民地的清教领袖温斯罗普喊出了“山巅之城”[34]这个极具宗教性的口号，这对于寻求历史之根的美国人的确有着诱人的画面感，它很快就被用来描述英国的北美殖民地或整个美国，而不仅仅是马萨诸塞。1961年肯尼迪就任总统之前再次引用温斯罗普的名言，不仅标志着“冷战”中美国思想的高度意识形态化，也进一步强化了美国作为“山巅之城”的形象。[35]中国学者但凡谈到美国，也大多会人云亦云地引用这一说法。“山巅之城”传达出的清教精神，的确是美国奠基精神的重要成分，这一点不能完全否认。但是问题在于人们常常满足于这种标签式的描述，为图方便而忽略了美国精神的多重来源，导致对美国国家性质的曲解。

首先，在清教徒为主的殖民地，清教精神与其源头加尔文教大不相同。更重要的是，来到美洲之后，人们生存和生活的实际需要迫使清教

教义不断向实际生活妥协。用布尔斯廷的话说，到18世纪中叶“清教已奄奄一息了”。[36]

其次，即使是早期大西洋沿岸的殖民地，也并未都受到清教的影响。清教徒主要分布于新英格兰地区。新英格兰殖民地虽然在美国早期经济生活中和独立战争时期扮演着十分重要的角色，但是在美国的建国和日后的发展中，并不具有压倒性的影响力。在新英格兰之外，不同殖民地有着不同的宗教或教派背景。

例如在弗吉尼亚，移民者主要是英国国教圣公会信徒，如前文所述，弗吉尼亚对美国建国之初的制度奠基产生了重大影响。威廉·伯德（William Byrd）曾夸张地说，“在当初，整个美洲就是弗吉尼亚”。[37]

马里兰殖民地的创始人是天主教徒巴尔的摩勋爵，其家族并不以宗教事业为要。“自始至终，巴尔的摩家族都把建设马里兰殖民地看作一种经济事业。”每个运送五名强壮男子到殖民地的绅士可获得1 000英亩土地，这些田产可建成一个采邑，与英国采邑一样拥有特许权。自费来的男女也给予土地。为了解决劳动力缺口，马里兰大量使用契约奴和黑奴，于是“将马里兰建成了一个半封建领地”。[38]直到1688年英国革命后，天主教徒受到迫害，巴尔的摩家族才不得不放弃天主教信仰。

威廉·佩恩建立的宾夕法尼亚殖民地属于贵格派（也被称作公谊会），从宗教冲动、传教愿望、殉道精神和非世俗化程度来看，贵格派远比清教徒更纯粹、更强烈。贵格教徒似乎比清教徒更具有宗教圣城和天定命运意识。但恰恰由于贵格会教义过于关注个人内心，且不愿意根据现实需要做出妥协和适应，它对美国文化的影响受到了限制，并不断衰弱。“在贵格会派的信条越来越确定不移的同时，清教的信条却越来越倾向于调和折中。以刻板和墨守教条著称的清教扩展了内容，适应了环境，而传统上无定形、自发和普泛的贵格会派却作茧自缚。”所以贵格派的“公谊会”注定只能成为“美利坚文明中一块小小的飞地，不管它有多么纯洁”。[39]

当然，我们不能因此忽视贵格会精神在美国发展中的影响力。在独立战争中，贵格教徒由于宗教教条而不愿拿起武器。这种反战姿态在当时无异于反革命，因而他们也被称为“托利党人”，甚至被扣上通敌罪名，遭受了抨击甚至迫害，这也导致了革命者内部的纷争。在制宪过程中，贵格教徒也以反联邦党人身份发挥了影响，对《宪法》和《人权法

案》的最终成型起了一定作用。

在美国政治生活中，所有涉及宣誓的法律文件都要用两个词：宣誓（swear）和确认（affirm），这就是贵格会教义反对宣誓的传统留下的遗产。贵格派创始人要求教徒不得宣誓，只能以是或不是作答，所以在英美法庭中，贵格教徒获得了不必宣誓的权利。在外交方面，至今仍能看到“公谊会”在世界上活跃的身影。其精神追求与清教徒的“山巅之城”观念大不相同，简单地用清教精神泛指北美殖民地的宗教精神，显然是以偏概全了。

与马里兰一样，南、北卡罗来纳以及纽约市都是天主教徒的世界。布尔斯廷认为纽约是第一个由平民统治的大城市。“对纽约的平民统治，是爱尔兰人的一项成就”，“上帝……使美国变成了爱尔兰的收容所”。罗登神父预言，美国得到的报偿是最后皈依正统的宗教，“大多数美国人在1950年将成为天主教徒”。[40]可见当时天主教影响之大。

佐治亚殖民地与其他殖民地都不属一类，它由慈善家詹姆斯·奥格尔索普（James Oglethorpe）建立，目的是为服刑者提供避难所。1732年，乔治二世将之授与理事会。第二年，当地开始建立居民点。给移民小块土地，这一点吸引了英国人以及犹太人、萨尔茨堡新教徒等各色人等。后因内部冲突，佐治亚在1752年成为王室殖民地。

这些还只是最早的殖民者。后来陆续涌入的欧洲白人殖民者背景更加复杂。

此后的历史中，清教在美国的文化构成中仅占极小一部分，而且越来越不重要。新英格兰殖民地在美国早期经济生活中和独立战争时期确实扮演了比较重要的角色，但绝不是主导性的。无论是在大陆会议还是制宪会议上，清教徒都不占多数。美国《独立宣言》的签署者中有三分之二是英国国教徒，而非清教徒。[41]著名革命领袖中，华盛顿、杰斐逊、麦迪逊来自弗吉尼亚，富兰克林来自宾夕法尼亚。立宪过程中，弗吉尼亚宪法和宾夕法尼亚宪法都产生了重大影响。

在美国的建国和日后的发展中，清教更不具有压倒性的影响力。在国家发展过程中，奴隶制、西北土地、西部扩张、西南部墨西哥土地的兼并、淘金热潮等都对美国制度和文化传统的形成作出了贡献，正如边疆史学家特纳（Frederick J. Turner）所说，西部边疆重新塑造了美国。今天，英国移民后裔在美国人口中的比例只有约8%，更不用说清教徒。白人为多数人口这一地位本身也已岌岌可危：早在2013年，加州的

拉丁裔人口就首次超过白人。近几次大选中，拉丁裔选民的力量明显上升，将来必然对制度发挥其影响。在此种情况下，仍有如此之多的学者、公知执着地坚信东北一隅的新英格兰和少之又少的清教徒传统决定着美国的文化、制度和外交政策，这若不是出于意识形态偏见就是受到了美国自由主义历史叙事模式的误导。

前文已经提到，关于清教徒神话的产生，历史学家是始作俑者。在美国建国之初，曾经涌现过一批“业余史学家”，这些人有着强烈的宗教意识和爱国精神，他们中的很多人是清教徒后裔，拥有地产和财富，代表着新生美国的政治和文化精英阶层。他们对美国历史进行了系统性的包装和美化。例如华盛顿被包装成美国的国父并享有神圣地位，很大程度上就是这样一群业余史学家的功劳。在他们的笔下，华盛顿在战役前的一次祈祷、制宪会议上从华盛顿身后落下的夕阳，都被附会上超自然的神秘色彩。在19世纪三四十年代，业余史学家的影响甚大，正是他们把清教徒的移民历程描绘成一群良心正直的人逃避宗教迫害，追求宗教自由和政治自由，建立民主社会的动人故事。班克罗夫特（George Bancroft）等早期著名历史学家都持这样的观点。托克维尔访问美国是在19世纪30年代，显然受到了这种观念的影响。

即使如此，托克维尔仍然看到了非清教徒对美国制度文化的影响。他认为天主教徒“在美国形成了一个最共和和最民主的阶级”，“在基督教的不同宗派中，天主教反而是最主张身份平等的教派”，“新教主要是使人趋于独立自由，而不是使人平等”。但总体上，宗教之所以能在美国发挥和平统治的作用，主要还要归功于政教分离。[42]

20世纪，随着史学的专业化、科学化，清教史观日渐失去立足之地。清教所具有的寡头性、反民主性和宗教专制等特征被重新发掘出来。受马克思主义的影响，20世纪20年代后产生的进步主义史学，认为美国史是一部斗争史，清教被视为保守和反民主势力。比如帕林顿（V. L. Parrington）就指出清教是“注入了中世纪城市国家观念的东方专制主义和16世纪王权主义的混和体”，[43]海湾殖民地的清教徒统治者实际生活在半封建状态中，被仆从和依附者簇拥，崇尚等级和阶级差别，固守世袭特权。维腾巴克（T. J. Wertenbaker）的《清教徒寡头统治》也彻底否定清教在历史上的地位，认为清教反民主、反人性。[44]正如戈尔·维达（Gore Vidal）的名言所说，清教徒离开英格兰不是因为他们做不了清教徒，而是因为他们不能强迫别人做清教徒，但在新大陆，他们可以。

清教徒社会中，人们在政治、思想和生活中都要遵守严厉的清教法规，偶像崇拜、渎神、巫术、通奸都要处以死刑。托克维尔也看到了这一点，发现在新英格兰的康涅狄格州，立法者们依据《圣经》制定刑法，“凡信仰上帝以外的神的，处以死刑”，接着有十条到十二条是逐字逐句地来自《申命记》《出埃及记》和《利未记》。[45] 立法者们完全忘记了自己在欧洲要求的信教自由的伟大原则，以罚款、体罚、监禁或驱逐来强迫人们参加宗教活动。[46] 如果读者有兴趣去读读新英格兰早期殖民地的政治文献，恐怕会吓出一身冷汗。

至于民主，现实完全不同于今人所相信的清教为美国民主之源，当时的清教徒实际上憎恨民主。温斯罗普也曾说，民主是一切政府形式中最自私、最糟糕的。[47]

即便是20世纪30年代之后致力于为清教翻案者，如莫里森（Samuel Eliot Morison）、米勒（Perry Millers）等，也无法否认清教的独裁倾向。“二战”后的新保守主义史学家如布尔斯廷等，虽然致力于重建清教在美国传统中的地位，但仍然不得不承认清教徒是追求利益的实用主义者，从未真正相信过“山巅之城”的神话。

新教与资本主义

清教是1517年发源于德国宗教改革的英国新教之一派。提起清教史观，不得不提一个人，那就是社会学先驱马克斯·韦伯。他的《新教伦理与资本主义精神》认为，新教伦理强调以勤俭、节约、职业精神、理性化等道德准则来增进上帝之荣耀，这与资本主义的精神十分契合。此观点影响甚大，当然也有不少批评的声音。

其中著名华人历史学家黄仁宇先生对韦伯的清教史观做了非常有趣的评论。黄仁宇认为清教本身就是一个模糊不清的名词，专家亦称其“靠不住，无从证实”。在他看来，始于伊丽莎白时代、到17世纪内战时达到最高峰的清教运动，其实没有太多明确的宗教信条。他们大体相信命定论，但不能因其神学思想而成为一个独特的集团。清教有着强烈的实用主义精神，是一种以成功为宗旨的道门，严格来讲，他们（清教徒）的生活并没有另外一种更高尚的目的。[48]

关于所谓的“资本主义精神”，黄仁宇将之总结为两条：一为追求成功，一为赌博与冒险。韦伯式的文化人类学分析“不免流于用抽象的

诊断来衡量具体的事物，当中的联系，只在或有或无之间，读者纵无从驳斥其非，却也很难完全相信”，“民法、商法和法治理论并不会因某种精神而产生，却会因物质生活的推广而增进。由此也可以看出韦伯等过度强调理想主义的弊病”。[49]

历史显然与韦伯的论断不相符。按一般观点，现代资本主义最早出现于中世纪晚期诸意大利城邦，如威尼斯、佛罗伦萨，而彼时彼地并无新教存在。如果按法国历史学家布罗代尔的观点，资本主义是一种更久远、更广泛存在的现象，那么其与新教就更加扯不上关系。至于英国的资本主义与新教的关系也殊为可疑，是故弗格森不无嘲讽地说，大英帝国的崛起与其说与新教道德伦理或者英国个人主义思想的传播相关，还不如说与英国人嗜甜的口味相关。[50]

黄仁宇断言：“美国资本主义发展最盛，内中却全无宗教伦理之意义。”因为“关于宗教的事，人性总是可以揉转的。一到物质财政上的事，才会众心一致抵抗强权，毫无异议”。[51]依黄氏观点，从新教或任何一种精神因素上来寻找美国制度和文化之源，无异缘木求鱼，真相只能在物质因素中寻找。

移民的遗产：平等、自由与奴役

如果抛开清教神话，抱着历史唯物主义的观点来看美国人民的构成，我们可以很自然地看到美国移民的功利主义动机。可以说美国是人类第一个以资本主义人口为特征的国家，也是迄今最成功的一个。这一点是美国优势和效率的源泉，但它也带来了许多矛盾。

首先，逐利性的人口性质使美国社会呈现出那个时代欧洲罕见的平等和自由状态。

资本主义的社会关系是一种市场关系，任何基于传统、血缘、宗教和法律的不平等都是市场关系的障碍，因而都将为资本主义的政治平等所取代。托克维尔对美国最深的印象就是平等，他当时所谈论的“美国的民主”，其实是从贵族传统深厚的欧洲角度看到的社会平等现象。对这种平等不可高估，美国历史学家戈登·伍德（Gordon S. Wood）的研究展现了美国殖民地社会高度等级性、封建性的一面。[52]

资本主义对平等的促进是有限度的，只能走到财产的平等，不可能

再前进一步。一旦新兴资产阶级获得了基于财产的“平等”，他们就不再喜欢平等，而是捡起贵族政治的意识形态——自由——为自己所用，用一切努力将自由装扮成一种平等。具体的应用，是以一种在法律上自由的契约关系将财产的不平等、劳动和资本之间的不平等掩盖起来。

资本主义的发展过程不会主动放弃超经济剥削的机会。面对印第安人和黑人奴隶时，殖民者没有办法再以“法律意义上自由平等的个人之间的契约关系”为剥削的基础，于是他们只能靠理论的建构，剥夺印第安人和黑人拥有财产甚至是作为人的资格。从英国空想社会主义者托马斯·莫尔到启蒙思想家约翰·洛克，都极力论证印第安人没有土地权，表面看用的是古罗马“无主土地”概念，实质上是为赤裸裸的剥夺和屠杀做辩护。此外，殖民主义者还用伪科学、伪生物学建构起一系列种族理论，将这些印第安人和黑人视作“低等人”甚至是“动产”。加拿大学者埃伦·M.伍德（Ellen M. Wood）说：“若此时已被废弃的关于法律身份等级制的观念不能继续援用，那就必须要找到其他的依据。其结果便是为一种伪生物学的种族观念赋予了新的意识形态作用，这种观念不仅通过法律，而且还通过自然把某些人从正常的自由与平等的世界中排除出去。”[53]

人们耳熟能详的启蒙时代的欧洲思想家，大多在这方面作出过“贡献”，无论是哲学家大卫·休谟还是科学家弗朗西斯·培根，都是一边高举人的价值，一边却为剥夺和屠杀人类而提供理论论证。马克斯·韦伯也不例外，他将非洲人和亚洲人看作“野人”。我参加的一次政治思想史学术会议上，学者们兴致勃勃地讨论“两个托克维尔”之谜：为何一个托克维尔推崇民主，另一个鼓吹殖民？学者们没有或者不愿看到的是，这本来就是欧洲启蒙思想的两面，合成一枚硬币丝毫没有违和感，何谜之有？

埃伦·M.伍德还提出过一个非常尖锐的问题：为何只有英国的北美殖民地不能容忍殖民者与当地原住民混血，而进行种族消灭和驱逐？在拉丁美洲，虽然殖民者对原住民进行了野蛮屠杀和残酷剥削，但是混血依然是非常普遍的现象。巴西小说《伊拉塞玛》讲述了一个葡萄牙殖民者和印第安女孩凄婉的爱情传奇，虽然是悲剧，但毕竟产下了“痛苦之子”。[54]混血后代构成了拉美人口的四成多。这个故事如果发生在北美，很可能又是电影《与狼共舞》式的悲凉桥段。墨西哥也有普遍的混血现象，起初为了区分不同的身份，西班牙殖民者用猫头鹰、郊狼等当地动物来命名不同混血组合的下一代。然而不久之后，混血组合数不胜

数，动物的名字不够用，人们最终取消了人与人之间的身份区别。今天墨西哥人口中有九成是混血后裔。

英属北美殖民地则对印第安人采取了有组织、有步骤的种族灭绝和驱逐，这个过程一直持续到“二战”后。美国人发明了集中营、保留地等违反人性的制度，连希特勒都对美国人的手段“赞不绝口”，自称其种族灭绝方法是师从美国人。[55]

弗格森也观察到了这一问题，他的回答是，人口繁殖模式是英国殖民地与西班牙殖民地发展的一个重大不同。西班牙殖民者多是男性，只能从原住民和奴隶中寻找性伙伴，下几代人中出现了大量混血儿。英国人则是举家到来，保持了文化的完整性。“新英格兰也确实就像是一个新的英格兰，而新西班牙却根本不像一个新的西班牙。”[56]英国政治制度史家芬纳（Samuel E. Finer）也看到，西班牙人的种族意识没有英国人强，种族通婚常见，西班牙总督奥赫达（Alonso de Ojeda）在1503年曾颁布法令鼓励通婚；英国人却连向印第安人传播基督教都不鼓励。[57]

但是这些看法流于肤浅。其实根本原因在于英国北美移民逐利而来的资本主义性质。原住民对其来讲只是一种资源，如果没有产生利润的价值就没有存在的必要。埃伦·M.伍德说：“如果英国殖民者像法国人那样首先是对较传统形式的贸易形式和贸易口岸感兴趣，他们也许就会与印第安人保持一种相对和平或至少不那么充满种族灭绝性质的关系。”[58]是新兴的资本主义生产关系驱使着北美的英国人犯下了人类历史上最骇人听闻的罪行。西方的历史文献总喜欢将蒙古人描绘成最野蛮的征服者，但是比起美国的种族灭绝，蒙古帝国显然要文明得多。

美国的这种种族主义观念在外交政策中也长期存在。例如在拉美革命问题上，美国早期采取不干预政策，原因之一是认为与原住民混血的白人是低劣人种，不可能建立自由的制度。美国人在吞并太平洋沿岸领土的过程中也受到种族主义观念的矛盾影响，一方面认为墨西哥人是低人一等的混血种族，应该把土地让给美国人，另一方面又怕占有西部领土会导致大量低等人口进入美国疆界。“要么是他们像其他公民一样参与政治进程从而使该进程堕落变质，要么是美国自己变成一个统治着殖民地的帝国从而抛弃它的基本原则。”美国南方政治家J.C.卡尔霍恩（J. C. Calhoun）不愿占领墨西哥领土，理由是“墨西哥人中有一半以上是印第安人，另一半则主要是各个混血部落。我反对同这些人组成

联邦！阁下，我国政府是一个白人政府”。[59]美国外交研究者通常会以这些事实作为美国外交政策受观念支配的证据，实际这无非是资本主义生产方式因素在观念领域的一种反映而已。

考虑人口因素，自然不应该将眼光局限于早期移民，事实上美国至今还在接纳大量移民。从始至今不变的一点是，所有移民都是首先为了利益因素前往美国的。1845—1846年土豆饥荒期间，大批爱尔兰人为了活命逃到美国。1847—1854年，每年都有超过10万爱尔兰人移民到美国。由于大西洋沿岸地区已经被先到的移民占据，他们只好去陆地纵深处定居，艰难的条件使他们与旧世界的关系更脆弱，更加缺乏对英王的效忠感。爱尔兰人占北美殖民地人口的六分之一，构成了英国殖民统治的一个麻烦因素。[60]

1848年革命失败后，政治迫害使许多德国人逃往美国。1852—1854年，每年平均有15万德国人移民来到美国。1900—1914年，每年到美国的中欧移民有20万。同一时期，美国的俄国移民平均每年为15万人以上，意大利人超过20万。20世纪40年代的战争摧残使大批欧洲人移民美国。60年代古巴人大量移民，70年代到来的是越南人和苏联犹太人。

解释移民的动机，一要看旧大陆的推力，二要看新大陆的拉力。若从出发国看，重点是驱使移民离开的因素；从到达国角度看，重点是为何选择特定的国家为目的地。在经济学家看来，新大陆的拉力更为重要。[61]布尔斯廷认为早期移民主要是被新大陆的引力吸引，后来的移民则受到旧大陆的推力更多：“早期殖民地开拓者主要的是追求，而后期移民主要的是逃避。清教徒定下了第一个时期的移民基调，其后来的最早的移民写下了第二时期的移民基调。第一个时代造就了十三个州，其后的时代造就了一个国家。第一个时代造就了联邦主义，第二个时代造就了一种新的国家政治。”[62]“二战”之后的移民，则主要是出于利益动机。拥有世界霸权的美国，可以提供更好的就业和福利，移民美国就等于加入了对全世界的间接剥削。

综上可见，美国人口最基本的特点是逐利性。从最早的旱獭皮猎人和贸易站短期居民，到以“五月花号”为代表的英国商业移民以及少数宗教朝圣者，到逃避饥荒和战乱、追求生计的爱尔兰和德国移民，再到中东欧、东亚、拉美为追求成功机会和更好生活而来的大批晚期移民，美国几乎所有的人口都是为明确的利益目标而来。这与中国人口所构成的命运共同体不同，也迥异于欧洲国家的价值（基督教）共同体和民族国家属性。从现代化的角度来看，美国的人口性质，意味着美国先天具

备其他国家求之不得的清晰化和简单化特征，[63]因而拥有极其有利于资本主义发展的竞争优势。

第二节　地

地理是历史之母。对于美国这样一个特殊的国家而言，地理因素的作用更是举足轻重。“如果说，欧洲的政治主要是历史的副产品，那么，美国的政治就主要是地理的副产品。”[64]托克维尔曾说，美国的宪法制度如果原样搬到欧洲，可能根本无法维继。默西·沃伦（Mercy Warren）在宪法通过10年之后写道：“美国可能仍然长期保有着大量自由成分，可能比文明世界上任何其他地方所能发现的都要多。这可能是因为其地理位置的结果，而不是因为它的高超政策或者持平中道。”[65]

与亚欧大陆的多数国家相比，美国拥有无与伦比的地理环境。美国土地广阔、资源丰富，长期困扰中国的山川之隔和草原游牧民族的威胁都不存在。在美国的东西海岸之间飞行，舷窗之下看到的是延绵不断的美土良田。如果从中国东部飞往西北或西南，看到的土地情况实在是不可同日而语，宜居土地不到全程的三分之一。丰富的土地资源对美国文明和制度的发展之重要性，无论怎样强调都不为过。任何没有经历过资源危机的制度，都不算是经受过历史检验的制度。弗朗西斯·纽兰兹（Francis Newlands）在国会为1902年《联邦垦务法》辩护时说：麦考利勋爵（Lord Macaulay）说过，我们永远无法检验我们的制度，除非我们用尽公共领土，而使越来越多的人口加入土地所有权的竞争当中。[66]

早在上古时期，亚欧大陆的主要文明就已经遭遇土地肥力枯竭和各种生存资源稀缺的痛苦。各民族早期普遍存在的“游耕制”生产方式，[67]中国古代的“三圃制”等休耕制度，都与土地枯竭有关。对有限资源的存量竞争是人类历史中苦难和暴行的主要根源。美国人是在几乎无限的土地供给和资源条件下展开新的经济生活的，1890年联邦政府才宣布公地分配完毕。此时，中国的古老文明已经来到清朝末年，年轻的美国才刚刚进入资源有限的时代，单从这方面讲，两者的制度生存环境存在着大约3 000年的时间错位。

国家安全

地不仅仅是资源，也决定着文明生存的环境是否安全。

托克维尔在《论美国的民主》开篇就介绍了北美大陆的地理情况。西部是广大的印第安人地区，那里日后成为美国西进扩张的主要空间，成为造就美国性格的关键地区。北边是加拿大，不仅不是威胁，反而是英帝国被扣押在美国手里的人质。南边是墨西哥，不仅未构成威胁，而且为美国提供了源源不断的新领土。

美国周边没有同等量级的敌对国家，这使其得以避免欧洲大陆国家面临的安全梦魇。欧洲有一类特殊国家，即离岛或半离岛型国家，它们通常比大陆型国家享有更好的安全环境，但是比起美国来也自叹不如。美国有两洋拱卫，这也是一般离岛国家求之不得的优越条件：威尼斯与意大利大陆地区只是一水之隔，仍难以高枕无忧；荷兰能够逃脱地缘政治威胁，也不是完全得益于地理条件的优越，它的独立地位半靠纵横的河道和低洼的湿地，半靠周边大国间的相互制约；英国的英吉利海峡，最宽处220公里，最窄处的多佛尔海峡宽度只有33公里，即使在古罗马时代，对渡海入侵者都不算是难以跨越的天堑。

美国与欧洲列强隔大西洋遥遥相望，华盛顿总统曾说大西洋是美国安全的屏障，美国没有必要拥有过分庞大的军事建制，否则不利于个人自由。[68]在帆船时代，跨越大西洋需要4—6周；19世纪30年代中期，远洋蒸汽船的出现让这个旅程缩短到2周，19世纪80年代缩短到10天。[69]所以汉密尔顿也说，宽阔的海洋把美国和欧洲分开，为美国提供了安全保护。他也警告美国人不要有过于安全的感觉，但他担心的无非是英国和西班牙在北美的殖民地，以及印第安人部落。[70]这些威胁随着美国建国很快被消除了。在“9·11”事件之前，美国本土极少受到攻击。除了1812年英美战争和内战期间英国的军事干预威胁外，美国遇到的军事威胁都来自北美大陆，对美国不形成致命困扰。因而，可以想象，美国和欧洲大陆国家面临的安全威胁完全不在一个层次。这一点在美国的制度演进、文化发展和产业模式上都是极其重要的因素。

但是地缘安全不是绝对的，首先它具有延展性，其次它是随时代变化而变化的。

首先，从延展性来看，美国本土虽然安全无虞，但是作为美国命脉的海上贸易路线始终存在安全挑战。美国在法国革命之后因英法等国的禁运措施与上述国家发生冲突，杰斐逊总统未经国会同意，冒着违宪风险派海军打击北非海盗；美国为应对德国潜艇战术而逐渐介入“一战”，在“二战”前同时维持两洋舰队，并且占领关岛、夏威夷等地将其作为舰队的装煤基地，这些都是为了保障海上贸易路线的安全。

由于美国享有特殊的地理位置优势，只要船队能够自由航行，它就有把握赢得与欧洲国家的贸易竞争的胜利。因而在二百余年的对外关系史中，美国虽然有时开门，有时关门，有时搞贸易保护，有时大降关税，但是它始终钟情于“自由航行”的信条。只有中国的崛起真正威胁到美国的贸易优势，使其失去在和平自由贸易中的优势。所以2016年美国在中国南海制造事端时，虽然习惯性地打着“自由航行”的旗号，但实际上已经没有了当年那个年轻的美国对自由航行的底气。

其次，从时代变化来看，自珍珠港事件之后，美国本土遭受攻击的噩梦开始困扰美国，美国的政治制度、军事制度、社会文化、产业结构和债务性质都有向欧洲大陆国家趋同的倾向。

随着战争技术的进步，美国领土也会受到外敌的威胁（如珍珠港），超然于安全困境的优势也在逐渐丧失。同时霸权利益要求美国在世界重要地区保持军事存在，这使得美国原来的民兵体制和以海军为主的军事力量结构无法满足新的要求。1947年的《国家安全法案》是一个很重要的标志，它改变了美国建国后一百多年的武装性质、军力结构和安全观念。在此之前，美国没有“国家安全”（national security）概念，只有“国防”（national defense）观念。“国家安全”概念的出现反映出美国面临前所未有的新型挑战，中央情报局这个国家安全机构就是该法案的产物。

“二战”后，美国不得不维持庞大的常备军和义务兵役，同时美国还产生了巨大的军工产业集团。军事开支成为美国财政的沉重负担，艾森豪威尔总统下台前曾感慨美国已经被军工联合体所操控。里根和两位布什总统任内是美国债务急剧上升的时期：里根的军备支出使美国从债权国变成了债务国，布什父子的战争使美国财政事实上宣告破产，美国今天仍未挣脱战争泥潭。美国人用奥巴马的十年任期和特朗普的三年任期才勉强从阿富汗的泥潭中脱身。

“9·11”事件后，美国的“国家安全”观念发展为“国土安全”观。国会通过了《国土安全法》，联邦政府成立了国土安全局。这个修辞的改变意味着美国已经完全进入欧洲国际关系曾经面临的“丛林状态”。美国本土受到的安全威胁将从根本上改变美国的政治制度和政治文化，今天我们已经看到了一些变化，但是这一趋势的后果还远远没有充分显露出来。

起跑线

在丰富的土地资源和安全的战略环境下，英国殖民者来到美国历史的起跑线上。这条几乎在所有重大方面都有着“例外”优势的起跑线，从一开始就决定了美国发展的“开挂”旅程。

当然，我们不能说早期移民完全不用面对安全问题，事实上如果完全没有外部安全威胁，也就没有必要建立国家。就像细胞进化出细胞膜或细胞壁是为了限制外部环境对内部的影响，国家的诞生一定是为了抵御外部的不利影响。安全威胁的强弱很大程度上决定了国家的基本制度形态。

新开辟的殖民地面临饥荒、印第安土著居民的袭击、法国和西班牙殖民者的威胁以及不同殖民地之间的冲突，这些都威胁着殖民地的安全。《五月花号公约》本身也是在生存威胁之下产生的，当时“五月花号”未能如预期到达目的地，船上的35名清教徒担心其他乘客威胁其安危，于是提出建立一项公约以保障共同的生存和安全。但是移民们一旦稳住脚跟，安全威胁的阴影就逐渐消退。他们以近乎“降维打击”的优势摧毁了印第安人的武力反抗。除了与法国、西班牙殖民者发生前哨冲突外，殖民地大体上不用担心任何人威胁其生存，直到18世纪中叶发生“法国—印第安战争”。

北美殖民者经历的所谓法国—印第安战争，实际上是一场国际战争的组成部分，它在欧洲被称作“七年战争”。七年战争是1756—1763年发生于英国、普鲁士集团和以奥地利、法国和俄国为首的军事同盟集团之间的一系列战争。战事在欧洲、美洲、西非、印度和菲律宾等广大地区展开，可以说是近代第一场世界性战争，预示了未来两次世界大战的到来。在北美大陆上，法国联合印第安人与英国人作战。1763年2月10日，作为主要交战方的英法两国签订《巴黎和约》，标志着七年战争正式结束。法国向英国割让了几乎整个法属加拿大，并且法国从印度撤离，英国还从西班牙的手中获得了佛罗里达。

七年战争的结果，是巩固了英国在大西洋沿岸地区的殖民势力范围，驱逐了法国殖民者。但也带来了英国与殖民地之间的矛盾：为了避免与法国发生进一步冲突，英国禁止殖民者向西部拓殖，同时英国欠下的战争债造成了财政困难，需要征税偿债。在征税问题上，宗主国和殖民地矛盾激化，这直接导致了北美独立。

北美独立战争和法国大革命实际都是七年战争的后续发展。法国支持美国革命，同样带来了财政破产危机。法国国王路易十六要召集三级会议征税，引爆了法国大革命，摧毁了法国来之不易的中央集权成果。

美国独立战争让北美殖民地第一次面临严肃的生存威胁，但英国毕竟是远渡大洋前来作战，没有能力维持长期大规模陆地军事行动，同时殖民地还有法国的国际支持。所以这场安全危机一方面将殖民地最终锻造成合众国，而另一方面由于安全威胁的性质和强度较弱，此时的合众国只是一个比较松散的邦联。

虽然没有了紧迫的安全威胁，美国还是从邦联走上立宪道路，只是不管从哪个角度看，这部《宪法》都不是一部意欲并且能够抵御紧迫外部威胁的制度安排。那么美国人为何要立宪，为何要建立联邦国家？这就涉及美国的国家理由问题。

第三节　国家理由

殖民地的历史，可谓美国的国家前史。由此前史可以窥探到美国国家性质的一个重要方面：国家理由。也就是人们为什么愿意牺牲一部分自由而创造或接受国家。我们暂时将目光从美国历史移开，看一下人类国家产生的一般性原因。

国家起源论

关于国家的起源，近代以来的政治哲学和社会科学已经做了大量的思考和研究，其成果可供我们在理解美国的起源和特性时参考。

国家是人类社会历史发展的自然产物。对于生活于早期国家的人来讲，国家是其生于兹长于兹的默认环境，是从幽远未知的洪荒时代发展而来的一个自然的共同体。在人与自然以及人与人的对立中，个人要生存和发展，就离不开国家。不能得到任何国家接纳的人，往往陷入生存危机，能侥幸活下来也多半处于野蛮状态。早期国家与人的关系类似于生态与生物的关系，是一种自然，而非应然。在这种情况下，国家的产生通常被视为理所应当，其产生和存在都不是一种需要反思的对象。因而，在许多社会中，人们满足于似是而非的国家诞生神话而不去深究。以中国为例，无论是三皇五帝的共同始祖记忆，还是夏、商、周、秦等一家一姓的始祖传说，以及后世帝王的感应祥瑞，都只是作为常识被传颂，既没有人费力去证明，也没有人认真地去挑战。亚欧大陆古代国家的诞生神话，大体都是类似的情况。一神教诞生后，国家的终极合理性被归于至高无上、全知全能的神，不仅国家不需要去不断检视，连历史本身都失去了意义，只是作为宗教的婢女而存在。

亚里士多德关于“人是城邦动物”的说法是早期未经合理性检视的国家观念的一种反映。在这一点上，美国是不同于历史上形成的绝大多数国家的。“与其他民族相比，美国人更不断地为‘国家目的’问题所困扰。历史较为悠久的国家认为，它们的存在是得到上帝和历史的认可的，因而无须经常提出一个独立宣言来说明他们存在的理由。但是美国这个国家是在一个证明自己存在的正当理由的行动中诞生的。独立宣言首先是面向整个世界发表的，而不仅仅是向美国人发表的。”[71]

在人类的“轴心时代”过去后，从多元向一统、从城邦向帝国转化的历史过程中，早期国家共同体的解体促进了与社会相分离的国家观念的产生。在中国，东周的纷争战乱时期产生了流动性更强的知识分子和商人群体，他们逐渐成了突破血缘、宗法等自然联系的国家观念的代表。在西亚和北非，一神教思想体系的产生催生了超越狭隘地方和血统的普世性观念，影响到地中海沿岸及更远的地方。在一神教思想体系中，国家不再是社会的共同体。在欧洲古典文明中，马其顿的征服摧毁了希腊城邦原有的共同体性质，导致个人及社会的生存与国家分离。希腊哲学晚期产生的伊壁鸠鲁学派最早提出了世俗的社会契约思想，反映了共同体的失败造成的观念结果。在这种情况下，国家不再是无须反省的自然存在，国家本身，特别是其起源、合理性等问题，成为世界各主要文明重要的文化命题。对这些问题的回答，成为各大文明社会主流意识形态的基础，比如中国儒家的三代观和大一统理论、罗马天主教世界中教权和王权的辩论，都涉及国家的起源和地位等问题。

自欧洲开始的现代化过程，带来了对国家问题——包括国家起源问题——的两次大思考，一次是启蒙思想，一次是马克思主义。由于对国家真实起源并不关心以及考古和人类学资料的不足，启蒙时代的思想家在思考国家问题时，采取了拟制的办法，假设了一个国家和社会尚不存在的自然状态，在此基础上提出社会契约论。霍布斯在《利维坦》中提出自然状态假设，即国家产生之前每个人都面临生存危机，相互之间存在着每个人对每个人的战争，自然状态中的人面临着无边无际的恐惧和死于非命的危险。[72]为了避免出现这种丛林状态，人们签订契约，组成社会。洛克在《政府论》中提出，契约不仅仅是人与人之间的契约，也是人民与统治者之间的契约。人民向政府让渡一部分主权，但保有对于生命、自由和财产的权利。在这两位契约论者眼中，国家的产生基于两个因素：恐惧和福利。只有对暴死的恐惧和对互惠的向往，才能使人自愿签订社会契约，让渡一部分自由。卢梭的《社会契约论》反对从人的自然本性出发，强调契约是道德律令的必然要求。只有缔约各方从道德上自觉服从契约，而不是依靠外部强力，契约才真正具有价值。

社会契约论一方面上承伊壁鸠鲁学派的契约观念，反映了古典共同体失败后重建社会与国家关系的长期未满足的冲动，另一方面反映了资本主义发展带来的国家与社会分离的新现实，预示了国家理论的发展方向。

黑格尔的国家理论是反契约论的，他认为契约催生的不是政治国

家，而只是市民社会。市民社会的特殊性需要代表普遍性的国家出现。但黑格尔所说的市民社会中的人不是历史的存在，而是绝对精神的低级阶段。直到马克思，真实的历史的人才被代入国家起源理论中。马克思早期从实践和观察中看到了与黑格尔理性国家相反的现实，发现现实中的国家从来没有成为黑格尔所说的普遍利益的代表者，而是处处代表私人利益。基于黑格尔对市民社会和国家的二分法，马克思指出，国家是政治领域而社会是经济领域，资本主义社会真正完成了国家与社会之间的分离，从而他最后做出了市民社会决定国家的结论。

马克思虽然强调国家的阶级性，但并没有忽视国家起源中的公共性因素。在分析印度问题时，他发现“在亚洲，从远古的时候起一般说来就只有三个政府部门：财政部门，或者说，对内进行掠夺的部门；战争部门，或者说，对外进行掠夺的部门；最后是公共工程部门”。[73]国家的阶级统治暴力工具功能和公共权力功能同等重要。

马克思晚年还关注到人口压力、贸易和政治改革等导致的移民浪潮对国家起源的影响，以及战争导致的军事权力对公共管理制度的侵夺，指出一旦建立军事专制，国家就不再基于人民的自由同意。

恩格斯更强调国家的冲突性起源。在《家庭、私有制和国家的起源》中他指出，经济利益互相冲突的阶级，为了不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量来缓和冲突。这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量，就是国家。国家起源的重要标志是按地区而非血缘来划分国人，以及出现了凌驾于社会之上的公共权力。

马克思、恩格斯不仅仅从历史角度实证地批判了契约论，还证明了所谓自然状态的虚幻。孤立化的人不是社会产生之前的存在，而是社会交换的产物。“人的孤立化，只是历史过程的结果。最初人表现为种属群、部落体、群居动物——虽然绝不是政治意义上的政治动物。交换本身就是造成这种孤立化的一种主要手段。”[74]

虽然马克思、恩格斯对国家起源问题的关注不算特别多，且相关理论大多散见于各处，但他们的思考给出了回答国家起源问题的许多重要线索，为后来研究国家起源者提供了宝贵的启示。随着20世纪考古学和人类学知识的积累，人们对国家起源问题的认识继续发展，产生了一些新的理论尝试，如魏特夫的《东方专制主义》、诺思的《经济史上的结构与变迁》等。他们虽然都声称对马克思主义进行了批判，但是他们都

不得不接受马克思主义的一些重要论断。魏特夫的治水社会说从马克思的亚细亚生产方式理论吸取了营养；诺思则提出了产权理论的解释。多数国家起源理论都既有契约论的影子，又有马克思主义的影响。

在国家理论上，马克思主义经典作家虽然未提供一套完整系统的理论解释，但是其历史唯物主义和辩证唯物主义的观点无疑为解答国家起源问题提供了科学指导。马克思主义经典作家不可能解释国家起源的所有方面，但是非马克思主义的观点一定无法解释其根本的方面。

中国人的国家起源观

这里有必要提一句，谈起国家的起源，国内绝大多数政治学文献，乃至绝大多数政治学课堂，都会从霍布斯等西方政治思想家讲起，这种“言必称希腊”的习惯是中国学界受西方政治学浸淫之深且广的例子。实际上中国先秦以降历代政治思想家都对国家起源问题做过深刻思考。中国思想家大多是以野蛮状态作为逻辑起点来推演政治秩序起源的，虽然他们的逻辑理路与西方思想殊异，但其关于前政治状态的思考有巨大价值，可惜被很多政治学者弃之不顾。

例如，管子认为在野蛮状态下“智者诈愚，强者凌弱，老幼孤独不得其所。故智者假众力以禁强虐，而暴人止。为民兴利除害，正民之德，而民师之”。刘安的《淮南子》强调天灾人祸对政治起源的作用，显然比霍布斯的理论拟制更符合历史。他认为自然状态下有各种天灾祸害人民，有圣人出，才带来“天下广狭险易远近始有道理”的局面，对于人祸，“圣人勃然而起，乃讨强暴，平乱世，夷险除秽，以浊为清，以危为宁”。

唐代柳宗元的观点有些接近霍布斯的看法，认为在自然状态下，“力大者搏，齿利者啮，爪刚者决，群众者轧，兵良者杀。披披藉藉，草野涂血。然后强有力者出而治之。往往为曹于险阻，用号令起而君臣什伍之法立。德绍者嗣，道怠者夺”。柳氏与现代现实主义政治学颇有会通之处，认为政治秩序和国家产生于运用强权以执行公理。宋代苏洵是从功利的角度讲制度起源。明代的方孝孺则认为政治秩序产生于人类对不平等状态的不满，政治的作用在于补救不平等，使人人得遂其生。明代的黄宗羲从公共性需要入手，称“有生之初，人各自私也，人各自利也。天下有公利而莫或兴之，有公害而莫或除之。有人者出，不以一己之利为利而使天下受其利，不以一己之害为害而使天下释其害。

此其人之勤劳必千万于天下之人”。清末的谭嗣同也倾向于功能说，“民不能相治，亦不暇治，于是共举一民为君。夫曰共举之，则非君择民而民择君也”。

清末学人已经对西方政治思想有所了解，可以与其进行对话了。故严复不同意霍布斯和柳宗元式的自然状态观，认为自然状态并非人自为仇，而是由于群体规模变大，宗法不能继续维系，才产生国家。章太炎侧重法律，认为法律源头在上古之士师，士师之起又源于军吏，法政均起源于军事行动，不过章氏后来转向无政府主义。这些讨论在智识上和逻辑上显然均不亚于近代欧洲政治哲学。

两种国家理由：恐惧和利益

由于人类永远无法像看电影一样回放早期国家产生瞬间的情景，且一些国家理论争论本身并不是为了回答现实中国家如何产生这一问题，而是具有极强的意识形态意图，故关于国家起源的争论也许永远不会休止。本书无意解答国家起源问题，只是通过简单回顾前人的探索性努力，建构起理解美国国家起源的参照系。

从前述多数观点来看，人类创造国家大多出于两种机制：恐惧的驱使和利益的激励。恐惧包括人们对来自其他人的暴力行为的恐惧和对自然环境的恐惧，利益则包括达成合作以降低交易成本或通过国家的帮助获得高于别国国民的收益。

人类文明早期发展确实受到对自然的恐惧的巨大影响，各大古典文明都流传着有关洪水、饥荒等自然灾难的始祖传说；魏特夫式的治水文明说虽然受到广泛批评，但的确触及人类政治合作的一个起因。亚洲内陆地区的阿姆河、锡尔河流域不断产生的游牧文明大多也是受自然因素的逼迫才不断地向外扩张，这不仅决定了游牧民族自身的国家建构，也在相当大的程度上形塑了亚欧大陆许多古老文明的国家形态。

但是在发展水平足以产生国家的人类社会阶段，人们已获得了改造和征服自然的一定能力，除了重大灾害之外，人对自然的恐惧已经降到较低的程度。特别是对于农耕时代的人而言，其最大的恐惧可能来自其他民族的入侵、劫掠和征服，最大的利益是享受和平，同时不排除掠夺和征服他国和通过国家间交换行为获得收益。相应地，国家行为的主要动机也无非恐惧和利益二端。

一个人类群体选择创建或接受国家的理由，在很大程度上是由他们所处的地理环境决定的。

从恐惧的角度讲，中国因独特的地理条件而较早建立起广大范围内的单一国家实体，除了因自然气候环境造成的北方游牧民族的周期性威胁之外，正常情况下对生存安全的恐惧不是十分强烈与持久。北方游牧民族的侵扰是常事，大举南下则往往要数百年才发生一次。印度有些方面类似中国，历史上的外来征服者都是通过开伯尔和波伦山口进入南亚次大陆。苏力教授认为可能是外来入侵的频率太低，才导致长期门户洞开，没有像中国一样产生强大的中央集权、建筑坚固的防御工事。[75]这符合逻辑，但有待考证，可备作一说。

与此同时，由于幅员广阔，普遍秩序的维持和人民凝聚力的维系通常是极艰巨的任务。所以中国国家理由中的恐惧因素，从一开始的对外来入侵的恐惧逐渐转变为越来越多的对内部失序的恐惧。

地中海周边地区，特别是地中海南岸，因开放的地理环境而未能产生强大和长期稳定的中央集权国家，民族之间的掠夺和征服就成了长期的安全梦魇。

从利益的角度看，中国由于内部市场足够广大且与其他文明地区有天然的地理疆界相隔，对通过掠夺和贸易获取外部利益的需求不是特别强烈，故维持丝绸之路等内陆商道的畅通虽然十分重要，但通常不是国家的核心利益。在与北方游牧民族和西南山地民族的互市和茶马交易中，中原王朝也常常处于消极姿态，于是历史上经常发生北方游牧民族以外交或战争手段要求中原开关互市的例子，比如匈奴与西汉、西夏与北宋、漠西蒙古与大清等。明代的海上远航也并没有发展成贸易帝国和殖民扩张，这一点令西方人十分不解。归根结底这是因为中国国家借以维持的资源和中国居民赖以安身立命的财富主要不是来自贸易和掠夺，而是来自税收和农业生产的积累。

地中海周边国家则自古有着较强的掠夺和贸易动机，产生了希腊、迦太基、罗马、阿拉伯等重视商业的文明。欧洲蛮族国家兴起后，很大程度上由于地缘政治环境，它们长期困扰于彼此之间的生存竞争，没有条件展开大规模的对外掠夺和贸易，打着宗教旗号的十字军战争也未能带来实在的收益（除了对君士坦丁堡的掠夺）。但是，只要条件一允许，便有国家迅速转向掠夺和贸易，如北意大利诸共和国、荷兰、伊比利亚半岛国家和英国。这不能不说与其地理位置有莫大的关系。

地理环境的差异还影响了恐惧和利益在国家理由中的各种组合形式。例如中国历史上各王朝的疆域不同，其恐惧和利益的结构比例就不相同。拥有马匹等战略资源地区的王朝，如汉朝，安全局面相对较好，在经济上更接近典型的农业模式。失去了河套或华北地区的朝代，如赵宋，安全环境始终恶劣。另外，控制丝绸之路的时期和失去丝绸之路时期相比，中原王朝对内陆贸易和海上贸易的依赖程度也不相同。

欧洲也是如此。威尼斯与意大利陆地之间有海水相隔，而热那亚只有三面环山，显然前者的安全环境更好，后者更易受到陆地国家攻击，佛罗伦萨的安全环境又次之，所以三国恐惧程度自然不同。同时，威尼斯由于远离农业生产，且地理位置适于航行，便发展出高度依赖海上贸易的利益诉求；热那亚经济更依赖于农业；佛罗伦萨无法摆脱陆上国家间政治斗争的纠葛，发展出了独特的银行业霸权。同样的逻辑也适用于威尼斯和尼德兰的差异、尼德兰与英国的差异，乃至英国与美国的差异。同样的逻辑也更能够解释这些沿海或离岸国家与欧洲大陆的领土型国家之间的性质差异。

资本的力量

地理环境影响着国家理由中恐惧与利益的各自分量。但在过去的500年间，特别是最近的两个世纪中，地理环境不再是唯一重要的原因，资本主义和工业化从根本上改变了现代国家的恐惧和利益。

现代运输技术和军事技术的发展，打破了地理对军事攻防关系的决定性影响。远洋海军、洲际轰炸和太空武器加强了各国地缘军事地位的均等化。原先只在特殊地区、特殊时间（如中国先秦、古希腊城邦、中世纪和近代欧洲）存在的国际关系丛林状态，在全球层面上得以复制，其结果就是各国面临的恐惧因素在过去一个多世纪中被迅速拉平了。其中受影响最大的是南北美洲国家和澳大利亚这样远离旧大陆的国家。1700年，从波士顿到英格兰需要航行4—5周，从英格兰到波士顿需要5—7周。由于大西洋风向影响，英格兰开往西印度群岛的船只通常在11月到次年1月起航，开往北美的在仲夏到9月底之间起航。从英格兰经开普敦到加尔各答平均需要6个月，4—6月的印度洋主要刮西南风，10月到次年3月风向转为东北风，英格兰去印度应在春季起航、秋季返航。[76] 这意味着跨大洋、跨大洲的军事攻击不仅低效，而且受到季节的限制。1812年爆发的英美战争中，美国代表已经在伦敦签署了《根特条

约》，美国本土数周后才能得到消息，因而在新奥尔良发生了一次不必要的战役。今天的通信手段可以即时传递信息，军事手段则可以在几个小时之内实现打击，上述现象一去不返。

资本主义还改变了国家理由中的利益因素。无论一个国家享有什么样的地理环境，无论历史上依赖于什么样的经济模式，无论以往的核心利益和资源是土地税收还是贸易收益，一旦并入资本主义轨道，所有国家的利益偏好都被均质化，统一转向追求资本的利益。当然，其资本主义发展的阶段不同，以及对资本主义模式的接受程度和接受部分不同，会影响到利益的界定。比如英国和北欧国家偏好国际金融业，而德国偏重实体工业，美国则更倾向于获取美元霸权带来的铸币税和溢价等收益。完全拥抱资本主义的国家在利益界定上更接近纯粹的资本利润，但也会受到社会接受资本主义程度不同的影响。比如追随盎格鲁－撒克逊模式的英国更偏向自由资本主义，而遵循莱茵模式的德国则相对更重视劳动关系、社会凝聚；只部分吸收资本主义生产方式的国家，如坚持社会主义道路且具有深厚儒家传统的中国，在利益界定上远不那么纯粹，文化和意识形态传统、社会和谐、经济平等、国家统一都是重要的国家利益；那些基本被隔离在资本主义世界体系之外的国家，如朝鲜，其利益界定显然更加偏离简单的资本利润。

地理与资本的交织

那么上述两个变量——地理环境和资本主义的交织产生了什么样的综合效果呢？

一方面，恐惧被拉平了，但地理因素仍然阻碍了绝对的平等。战略武器和常规军队打击的门槛、效率和成本仍然存在差别，所以地缘战略条件不好的国家仍然要承受更多的恐惧压力。“冷战”中美国和联邦德国对苏联军事威胁的感受不同便决定了他们的政策选择差异。另一方面，即使在资本主义时代，地理因素仍然对国家的利益界定产生影响。例如马来西亚和巴基斯坦与新加坡的国家利益界定显然不同，中国介入马来西亚皇京港和巴基斯坦瓜达尔港建设的行为之所以引起新加坡的激烈反应，就是因为这将给该地区的地缘经济格局带来重大改变。

在地理和资本这两个变量的综合影响之下，恐惧与利益这两个要素之间也存在着复杂的互动和互相制约的关系。随着资本主义的发展，近代民族国家自产生起就具有强烈的外向型冲动，高度依赖于对外交往中

的获益。贸易路线的控制和变化，往往决定了欧洲各国的兴衰命运。但是由于各国面临的生存威胁和安全困境、各国内部的社会问题，以及重商主义政策之间的零和游戏，这些欧洲民族国家之间存在着严重的竞争，恐惧制约着对利益的渴望。拿破仑鄙夷地称英国为“店主国家”，德国宰相俾斯麦抱怨上帝对“傻瓜、醉鬼和美国人”格外偏爱，法国总理克里孟梭则说美国是唯一从野蛮直接到达堕落，中间没有经历过文明的国家。这些名言绝妙反映了那些一边受到安全困境诅咒、一边感到资本扩张压力的大陆国家对英美海洋国家所享有的可以后顾无忧地追求资本利润的战略地位的羡慕和忌恨。

近代初期到第二次世界大战结束之间的欧洲国际关系史鲜明地反映出部分国家所面临的安全问题何其严重。对这一体系中的国家而言，军事安全和国家生存是第一位的关切，对外贸易和殖民扩张虽然是王室或国家财政的基础，但所有国家都无法心无旁骛地追求对外贸易和掠夺收益，而不得不分出很大一部分资源和精力来维系庞大的陆上防御体系以及相当规模的陆上军事力量。16世纪初的宗教改革使曾经维系西欧各民族的“基督教世界”（Christendom）这个“虚幻的共同体”解体了，各王室（逐渐演变为各民族）不得不依赖国家来保障自己的利益，这导致军事战略和外交手段兴起。破坏性的战争和频繁的结盟变化到1618年的“三十年战争”达到高潮。战后签订的《威斯特伐利亚和约》进一步清除了宗教因素的影响，使赤裸裸的世俗国家利益成为国际行为的准则，国家的存续不仅成了各国的头号国家利益，也被作为一项原则写进了国际法条文之中。这最典型地反映了对国家存亡的担忧是欧洲各国挥之不去的战略阴影。18世纪到20世纪初的欧洲国际关系延续了这一基本特征，虽然中间产生了各种不同的变种。无论是外交革命、大国协调还是集体安全，都从未使欧洲大陆国家摆脱恐惧的影响。

因而，到了资本主义时代，虽然欧洲国际关系体系已经被更大的全球国际关系体系所取代，恐惧也被科技发展大幅度地拉平了，但是背负着地缘安全困境的欧陆国家，依然不能心无旁骛地追求资本主义利益。特别指出这一点对理解美国的恐惧与利益有着重要意义。

从上述分析出发，我们可以看到美国何其独特。美国没有前现代的历史，没有经历过去数千年中重复上演的国家间的安全危机和利益竞争。美国诞生于资本主义的起点上，建立国家就是为了资本主义的发展，人口构成、国家制度、法律体系乃至社会文化都是服务于资本主义的尽情生长。而这一切又受到两洋拱卫的空前安全的地理条件的保护，

美国几乎是在没有恐惧的条件下建国与发展的。可以说，美国就是为资本主义而生，几乎是历史之神在接近理想状态下进行的一个资本主义试验。

当然，任何国家都不可能真的生存于试验室中，其制度发展必然受到历史逻辑的约束。美国独特的国家理由是我们理解其制度的一个出发点。后面章节中，我们会将美国制度置于历史情境中，从在它之前的历史中存在的各种相关国家制度里寻找这些历史逻辑的线索。

第二章　代议制起源

说起美国政治制度，略有知识者都会如数家珍地列出一串名词：代议制、选举制、总统制、联邦制、司法独立等。但是要谈起源，首先要从代议制说起，因为美国最早开始发展的一种制度就是代议，从殖民地建立时就已存在。选举制的产生要晚于代议制，正式制度意义上的选举是在美国立宪之后才建立起来的，选举政治的发展则要等到19世纪初，而法律上平等的选举权得到保障则是1964年之后的事了。联邦制是在北美独立战争期间产生的，到1787年宪法基本成型，1865年之后才大致稳定下来。总统制则是在制宪大会上得以确定，在美国内战期间和20世纪中晚期不断发展演变成熟。

代议制是个古老事物，早在美国立国建政之前很久就已存在。关于代议制有一些似是而非的说法，或者可称之为“代议制迷思”，其中最常见的就是“代议制民主”的说法。我们有必要在开始讨论美国之前先做一番简略辨析。

今天多数人会想当然地认为代议制是一种民主制度，甚至将代议制等同于民主。实际上，在西方历史上，被称为“民主”的制度极少采用代议制。按照古希腊哲学家亚里士多德的说法，民主就是两条标准：一是直接参政，二是多数决定。既然是全体直接参政，就没有人可以代表别人，自然不需要代议制。事实上在古代雅典的经典民主政体中，重大事情是要公民直接投票决定的，多数职位也是抽签产生、轮流任职，只有很少的公共职位是依靠选举产生，而且其中也并无“代议”含义。在中世纪晚期著名的民主城邦威尼斯共和国，官员是由所有享有参政资格的公民抽签产生的，不存在代议制。所以按照古典民主的第一条标准，代议制显然不是一种“民主”的制度。

按照第二条标准“多数决定”来看代议制，这就是一个非常复杂的问题了。说起来很简单，就是一个简单的数学原则，人多说了算。但是问题在于，哪些人算人？少数中的多数算不算多数？多数是不是一直说了算？

先说第一个问题：哪些人算“人”。比如雅典有约20万人口，其中只有4万人是公民，妇女、奴隶和外邦人都不算公民，也就是说在政治的意义上不算“人”。更不用说在雅典城外的乡村还生活着大量的“黑

劳士”人口，他们是希腊的原住民，被雅典人征服和奴役，辛苦劳作供养城邦。为了防止他们拥有反抗能力，雅典人定期派军队下乡，不是去“送温暖”，而是像宰杀牲畜一样杀死年轻健壮者。威尼斯共和国的参政资格则是锁定在一些特定家族内部，这些家族新出生的孩子要在八天之内登记在“黄金名单”（libro d’oro ）上，成年以后可以参加抽签。他们只占人口的不到2%（后文会详述）。英国直到1688年光荣革命后，有资格参政者也不到5%。

按古希腊古典思想，政体形式可按统治人数来划分类型，按照由一个人统治、少数人统治还是多数人统治，分为君主制、贵族制和民主制。但问题是，正如法国思想家和政治家基佐所指出的，“历史用来描述整个国家的那些事实，实际上只属于其全体公民中的很小一部分人”。[01]表面看起来，雅典、威尼斯都是民主制，但其前提是绝大多数人在政治上不被定义为“人”。这里隐藏着一个话语陷阱：如果可以由统治者来定义哪些人是人，那么贵族制、寡头制都可以通过操纵定义而变成民主制度（事实上的确存在“贵族民主制”这个说法），因为它们都是在限定人群之内的民主。如此说来，贵族制和民主制本质区别何在？难道不就是不同阶级和利益立场下的不同视角而已吗？当一个原则可以指向所有东西，那么它实际上就没有指向任何东西。

因而，如果不考虑“谁统治”的问题，只凭形式上的选举和代议来判断是否民主是毫无意义的，亚里士多德早就看到选举制度同样可以具有寡头政体的性质。[02]反过来，如果一个制度希望掩饰自己的不民主，也可以通过定义来实现。事实上，美国的立宪者们就这样干过。在美国宪法中，有一个“五分之三条款”，也就是说在人口统计时，五个黑人等同于三个白人。还有一个“其他人条款”，将印第安人等在政治上不定义为人，无论人口统计还是政治权利都把他们排除在外。

说句题外话，美国人一向善于玩这种关于“人”的概念游戏。例如在南北战争中，为了剥夺战败的南方人的尊严和权利，北方人发明了“无条件投降”的概念，这个概念后来被用在“二战”中。“二战”末期德国投降后，美国参联会发出了一条命令，不将投降德军当作“战俘”，而是当作“放下武器的敌人”。战俘要享有战俘待遇，但放下武器的敌人就还是敌人，结果导致大量德国士兵被虐杀。“9·11”之后的反恐行动中，美国在海外设立关塔那摩监狱等，同样是通过操纵“人”的概念逃避侵犯人权的法律责任。

再说第二个问题：少数中的多数。前边说的人的定义问题，其实也

是少数中的多数的问题。雅典和威尼斯都遵循少数统治者内部的多数原则。这里讲的是有资格参政的群体中的少数与多数的关系问题。在英国，“代议制政府不是纯粹的、简单的数量上的多数人政府，它是有治理能力的多数人政府”。[03]英国所谓的民主并不是随便什么人做主，而是中间阶层的专制，“民意就是坐在公共马车后排的秃顶男人的意见”，人民大众服从于优秀的少数人。[04]在美国政治中，这种少数中之多数也是一个很值得关注的现象。例如在总统选举中，候选人只获得了少数选民的选票，但是只要多于对手就可以当选；在国会中，只有100席的参议院可以否决有435席的众议院的决定；在最高法院，9名大法官中的多数就可以否决参众两院通过并由总统签署生效的法律。这些究竟算不算民主？似乎不是个很容易回答的问题。

最后一个问题其实已经有了答案：多数并不是一直说了算。美国的宪法程序中设置了各种各样的否决机制，目的就是令少数可以有机会否决多数的意志。允许少数利用程序来否决多数，就是“宪政”的本质含义。与之相反，不允许少数来否决多数，就是多数之“专政”。西方政治哲学提出了很多理论来为这种“少数的权利”申辩，比如美国制宪会议代表麦迪逊提出了“多数暴政”——这个说法格外受到中国自由派知识分子的喜爱——其实本质上就是为了防止穷人用选票来重新分配财富而已。基佐在批评人民意志时也提出，好的政治制度不应该体现任何人的意志，而应该符合理性。问题在于，这个理性由谁来解释？不还是统治者和文化精英掌握发言权吗？这也许是更高明的理论。

历史上采取代议制的国家，是否自认为是民主国家呢？显然也不是。一般认为代议制的起源是在英国，但是英国在历史上并不认为自己是民主国家。即使到今天，严格来讲英国也是代议君主制，而非代议民主制。其实代议制的出现远早于英国宪政，在人类各民族的原始阶段，也许都产生过不同形式、不同程度的自由制度，都有代议制产生的土壤。至少在欧洲，代议制的萌芽是存在于日耳曼蛮族的原始自由之中。简单地讲，代议制是一项“自由”制度，而非“民主”制度。“冷战”结束之前，美国很少称自己为民主国家，当时的民主阵营通常指的是苏联—东欧集团，而西方则自称是自由阵营。

有人会接着问，自由难道不是民主吗？不然的话今天西方为何称自己“自由民主”呢？可以肯定地回答，自由当然不是民主，二者在原则上是相悖的。“自由民主”在语义上存在矛盾，似乎像“白的黑”“硬的软”一样是不应该存在的东西。它带来的混乱远多于它所反映的现

实，我认为这个词也许应该从人类的政治辞典中删除。_[05]

抛开“代议制民主”这个说法，我们就可以屏蔽掉现代意识形态的干扰，回到代议制本身来追根溯源，这样也许更容易看清真相。

第一节　欧洲代议制的起源

关于欧洲现代代议制，很多人认为它始于1215年的《大宪章》。常见的说法是《大宪章》确立了“统治须征得被统治者同意的原则”。参照前边谈论的多数和少数问题，其实当时的所谓“被统治者”主要是大贵族，人数极少，更不要说“统治者”了。当然有人会说，一旦原则确立下来，终将扩大到所有人民。实际上这只是一个想当然的推论，从来没有任何逻辑保障，也没有得到历史的证明。权利从来只由力量关系决定，一切政治原则都是对政治权力关系现实的认可而已。因而，如果力量关系达到了民主得以存在的程度，有没有这个原则就无关紧要了。如果没有适合的权力关系，任何原则和制度都会失效。

《大宪章》被神化，本身也是权力斗争的产物。只是当它变成一种神话时，就会被参与权力斗争者当作一种有力的话语武器。例如在英国革命期间，各派政治势力都抬出《大宪章》来为自己撑腰，只不过将矛头从国王转向了议会，这让当时的护国公奥利弗·克伦威尔大为光火，索性将《大宪章》（Magna Carta）骂作“大屁章”（Magna Farta），将《权利请愿书》（Petition of Right）斥为“狗屁请愿书”（Petition of Shite）。美国人在独立战争期间，也捡起了《大宪章》这个方便武器，在革命和立宪过程中不断引用。自此，美国人变得比英国人还热衷于《大宪章》神话，并给其披上各种华丽外衣。伍德罗·威尔逊总统将美国宪法直接称作美国的大宪章，富兰克林·罗斯福总统在第三次就职演讲中将之称作现代民主精神的体现。《大宪章》与代议制确实有关，但说到民主精神，就实在是牛头不对马嘴了。

以《大宪章》为代表的代议制及其精神来自哪里？相信读者都看到过以下这类极其流行的说法：代议制或宪章精神是在反抗君主专制过程中产生的。但是这类说法存在一个基本的史实问题，即代议制产生的过程中，是否已经存在君主专制？

事实显然是否定的。正如19世纪自由主义思想家们所认定的那样，自由是古老的，专制主义才是近代之事。君主专制在西方历史上是一个纯粹的现代现象，而自由的起源则古老得多。孟德斯鸠在《论法的精神》中认为代议制来自德国的森林之中。英国和欧洲大陆的封建贵族们反对所谓“绝对权力”时，使用的理由就是要保持他们从日耳曼森林中带来的制度。当然孟德斯鸠的说法也颇有争议。自由主义学者哈耶克对

这个问题倒是说得比较明白：英国比大陆国家保留了更多中世纪盛行的法律至上思想，才得以开创现代自由制度，这种思想在大陆被君主专制摧毁。_[06]_他这句话触及了自由制度的中世纪渊源，且指出它是在和更晚产生的君主专制的互动过程中产生或被摧毁的。自由制度，或曰代议制，主要是封建制的结果。按哈耶克的逻辑，英国的自由制度没有被摧毁，恰恰是由于其封建制度在向中央集权演进的过程中，王权的专制努力失败的结果。

欧洲代议制

实际上，代议制的起源绝不仅仅是封建制，日耳曼部落制度、罗马帝国及其城市制度、商业城市和城市共和国乃至教会的教士制和教区制度，都与封建制度交织在一起，经过复杂的化合反应才产生了现代代议制的萌芽。

这个过程始于罗马帝国的衰落和日耳曼蛮族的入侵。公元395年，罗马帝国皇帝狄奥多西去世，帝国被分给他的两个儿子。从此帝国分裂，中央权力消失。罗马帝国在不列颠和高卢地区的长期统治已经破坏了当地居民的社会组织和自卫能力。罗马帝国军队撤出后，日耳曼蛮族长驱直入，征服和接管了这些地区，当地人境况极其悲惨。

这里有必要提一句，罗马崩溃后的情况有点类似于中国魏晋南北朝或五代十国时期北方的境况。中央集权和地方自治是此消彼长的关系，凡是中央权力发达的政权，一旦解体，地方自治能力都很弱。而地方自治能力强的国家，就不可能存在高度的集权。在人类目前的技术条件下，这二者不可兼得，任何制度都不能既享有集权之能力和高效，又保持社会肌体自组织之能力。而集权显然是数千年制度进化的基本方向。近年来有不少学者批评中国社会缺乏自组织性，倡议重建地方组织和乡绅，这显然是内藏西方小政府主义之立场而欲误导中国社会之空论。在现代复杂治理任务面前，社会或地方自组织的能力显然是靠不住的，唯有技术和信息加持之下的集权高效制度方能应对。2020年的新冠疫情之中，联邦制国家以及准联邦制之地区组织如欧盟，均暴露出标准缺乏、步调失调、上下龃龉、恶性竞争等弊端。

公元5世纪初到6世纪末，日耳曼人建立了八个大君主国。他们随身携带的不仅是武器，还有原来的部落组织和原始的自由制度。在小的野

蛮人团体中，战士的武器和战斗力是团体生存至关重要的资源。后来的维京人是更为典型的例子：部落里的男人一起登上一条船，前去英国或欧洲大陆沿海地区劫掠。这条海盗船就是一个“命运共同体”或是一家“股份公司”。船上的每一个成员都十分重要，他的生命和剑都是整体生存和获取利益不可或缺的。

因而，每个战士都拥有部落的一部分“股份”，自然也享有相应的权利。他们有一条基本原则是重大事务必须全体参与决定。日耳曼人在罗马土地上定居下来之后，自然而然地延续着原来的自由制度。男性成员都是自由人，跟随首领战斗，获得的土地基于部落内的等级关系进行分配。后来，首领慢慢成了大领土所有者，普通部落成员变成小土地所有者。再后来，这些小地主中的多数逐渐失去土地，继而失去自由。在这个过程中产生了大量日耳曼贵族，在蛮族国家形成的过程中，贵族制约着国王，原始的自由和新生的王权处在尚未明朗的角力阶段。

从7世纪起（德国地区要更晚），力量的天平开始向贵族一方倾斜，国王集权的努力失败，中央权力消亡，欧洲进入了分裂的封建时期。贵族的自由在这个阶段得到提升，而原来的普通部落成员完全丧失自由，陷入被奴役和依附的状态。

13世纪起，王权又开始扩张，同时下层的反抗也开始出现，上下联盟，贵族阶层受到夹攻。代议制在这个时期开始发展。经过300年的发展，到16世纪之后，欧洲各国踏上不同道路：法国走上了君权扩张，最终走向绝对君主专制；德国13世纪中叶进入神圣罗马帝国阶段，但皇帝到14世纪就丧失实权，帝国变成邦联；波兰在1505年通过宪法，限制王权，建立了不经议会同意国王不得颁布法律的原则，结果招引外敌入寇，终至数亡其国；在欧洲大陆之外，英国代议制政府在此阶段发展起来，与欧洲大陆形成鲜明对照。

为何英国与法国发展出了截然不同的制度模式，为何中东欧与英国类似的宪章原则的发展却导致国家失败以致灭亡？地理位置也许是最重要的原因。人们往往喜欢脱离环境抽象地谈论制度的演变，殊不知天时、地利、人和中任一微小因素的变化就会给同样的制度形式带来极不相同的命运。本书抛开英国和波兰宪章道路的不同命运不论，毕竟中东欧历史与美国制度的关系较弱，我们重点关注西欧代议制的发展。

英国代议制基础

公元449年，撒克逊人从易北河地区出发，登上不列颠。455—582年，他们建立了七八个王国，公元800年结束分裂状态，实现了一定程度的统一。阿尔弗雷德大帝（Alfred the Great）死后，丹麦人统治了英国。克努特大帝（Canute the Great）治下，未改变撒克逊人的法律。他死后撒克逊人“忏悔者”爱德华重登王位，将撒克逊法律收集起来加以整理，因而被尊为“国家立法者”。爱德华时期，贵族开始拥有权力，成为君主的对手。其中高德温伯爵（Earl Godwin）势力最强大，爱德华必须答应娶其女才能登上王位。这颇有些类似东晋的“王与马共天下”，君主的地位反而不如世家大族高。当然，中国贵族自秦汉就已灭绝，魏晋士族与欧洲封建贵族在性质上完全不同。

1066年，法国的诺曼底公爵威廉征服了英国，打断了封建制度在英国的独立发展，引进了外来的封建因素，让英国与欧洲的封建制度发展踏上了大体相同的频率。

由这段历史，我们能看到英国与欧洲大陆国家的一个不同之处。英国经历多次蛮族入侵，主要的两次是盎格鲁－撒克逊人和诺曼人的入侵。虽然二者都是蛮族，却殊为不同，前者是以野蛮状态到来，征服了岛上的罗马居民和凯尔特人，后者是以较为成熟的封建民族的状态到来。所以英国出现了一种独特的时代冲突：野蛮的自由制度和中古的封建制度的冲突。用基佐的话讲，英国制度有两种成分，一是人身依附和相互责任关系，这是征服者威廉带来的欧洲封建制；二是人们平等联结的制度，这是盎格鲁－撒克逊人残余的原始制度。[07]政治自由来自撒克逊制度，封建制来自诺曼制度。代议制就是在原始自由和封建特权的纠缠斗争之中发展出来的。

盎格鲁－撒克逊人与诺曼征服者之间的关系是理解英国自由制度的一个重要角度。

首先，不同于软弱的罗马居民，被征服的盎格鲁－撒克逊人尚未丧失血性，所以对诺曼征服做了激烈抵抗。在地方制度层面，诺曼人从来未能彻底完成征服，英国始终存在两种地方制度体系。因面临共同的敌人威胁，诺曼人不得不保持内部团结，因此其中央集权水平高于欧洲大陆蛮族国家。欧洲大陆著名的“我的附庸的附庸不是我的附庸”这句格言，在英国就不适用。

其次，两民族制度接近，加之盎格鲁－撒克逊人的反抗，诺曼制度从未完全扼杀撒克逊制度，所以地方自由从未消失，专制权力从未完全

立足。

再次，盎格鲁－撒克逊人和诺曼人都已经是基督徒。在欧洲大陆，征服者是蛮族，被征服地的神职人员多是罗马人，所以宗教与王权形成了相对疏离的关系。英国的征服者和被征服者都是蛮族，也都是基督徒，因而盎格鲁－撒克逊人中的教士得以加入拥有地产的贵族阶层。是故英国的政治制度一直处在宗教制度之上。[08]

总之，王权在英国地位较高，英国未出现欧洲大陆那种更加典型纯粹的封建制，同时部落自由制度也未被消灭，不会出现王权的专制，最后宗教未能形成独立的力量，无法像在欧洲大陆那样制约王权。这些极其特殊的条件，奠定了英国代议制产生的基础。

王权受限

当然，一些偶然性因素也对王权和贵族关系演变产生了举足轻重的影响。例如，英国王权因其自身的问题导致受限。政治合法性对于权力拥有者极其重要，它看起来很“虚”，却能形成一种“势”。合法性强者，顺势而为，事半功倍；缺乏合法性者，尊荣和地位受损，事倍功半。中国历史上经常出现君主“得位不正”的现象，这往往会使君主小心翼翼，不敢任性专权。最典型的例子是宋朝。英国也是一样，连续有多位君主得位不正或品行不端，这削弱了王权的尊崇和力量。威廉二世、亨利一世、斯蒂芬（Stephen of Blois）三个篡位者以及那位签订了《大宪章》的约翰，都是被迫向贵族让步以获得他们的承认。

例如，篡位上台的亨利一世为了王位只好批准贵族们的宪章，还授予伦敦市宪章，准许其选举自己的郡长和市长，召开集会，不缴纳丹麦金和其他摊派等。

亨利的继任者斯蒂芬也是篡位者，他不得不向贵族们做出大量让步：颁发了两次特许状；给予教会特权；许可贵族在自己庄园中建造堡垒，导致王国中很快城堡、壁垒林立——在斯蒂芬王朝，贵族们共建造了1　115座城堡或壁垒。“城堡对贵族权力和独立性的保障，远比特许状有用。”[09]

“狮心王”理查长期离职参加十字军远征，其间约翰的篡权行为导致贵族联盟。政府落入贵族议事会之手，贵族们复活了临时征税需要获得贵族同意这一古老原则。而约翰的怯懦和愚昧使他在作王子时就受到

贵族的蔑视，当上国王后自然也得不到贵族的尊重。约翰为了让贵族支持他与法国打仗，承诺恢复他们的自由权和特权。1206—1213年，他因与教皇英诺森三世争吵，被革出教门，解除国民效忠，最终不得不向教皇臣服。这些都严重削弱了王权的地位。这还不够，在1215年与贵族和教士的内战中，约翰战败逃亡，最终被迫承认了著名的《大宪章》。

在此过程中，王权和贵族权力形成了对峙均衡，英国既未因贵族坐大而产生纯粹的封建制，也未能不断集权以实现法国式的专制王权。但是代议制的形成还需要下一步的发展，即小贵族的兴起。

“三体”的斗争

13世纪初，英国国王直系臣属都有出席国民议会的权利，但因路途遥远，小贵族很少行使该权利，所以议会几乎完全由大贵族组成。——“路途遥远”这一因素值得格外关注。从古典共和向现代代议制发展的过程中，国家规模和物理距离是极其重要的因素，只是以往被研究者们忽视了。[10]——但小贵族并未放弃政治活动，他们在地方发挥作用。大贵族为了拉拢同盟一起对抗王权，在《大宪章》中规定每个郡选举12个骑士来调查各种弊端，小贵族借此重回中央政治生活。同时他们还与地方其他阶级紧密结合，逐渐形成了与大贵族并立的地方不动产所有者的集团。国王一直试图离间大小贵族，但在这一阶段并未成功，大贵族势力仍在不断壮大。

1258年，英国在牛津召开了一次议会，这是第一次正式使用“议会”这一名称的集会。大贵族取得了完全的优势。但是月满则亏，泰极否来，大贵族们志得意满，忽视了小贵族的利益，导致小贵族离心离德，向国王寻求联合。因而，这一时期下层贵族成了第三股势力，在国王和大贵族的斗争中起到砝码作用。小贵族与其他自由业主联合起来，促进了中产阶级的产生，郡法院成了中产阶级的聚会点。同一时期，城镇与自治市代表也被议会接纳，这增强了中产阶级的权重。

被诺曼人征服之后，英国城镇一度衰败。随着国王和贵族等领主力量受限，城市地位相应上升——因为要城市出钱就要征得它们的同意。伦敦和五港（包括多佛、桑威奇、罗姆尼、黑斯廷斯、海斯）等城市获得了参政权，市民甚至被称为贵族。王权也拉拢城市来与大贵族斗争。

在这个背景下，英国形成了上下两院的雏形。爱德华一世时，出现

两类议会：一是上层贵族的议会，每年召开四次；二是郡县、自治市代表的议会，一般是需要向他们征税时召开。两者性质和权力基本相同。1295年8月的威斯敏斯特国民代表大会，从大贵族到下级教士等阶级都参加，英国议会正式出现。到14世纪中期之后，议会明确地分成两院。

在代议制产生的过程中，大贵族是为了私人利益，下议院也一样。大小贵族都希望利用国王的软弱无能来争取自己的好处，“其中没有政治制度进步和国民自由胜利的迹象。此后，贵族政府甚至比国王政府更专制和暴虐”，但是在此过程中，议会的批准必不可少成了一项惯例，议会最终成为英国政治生活的中心。[11]

通过对英国代议制产生过程的简单梳理，我们可以看到，它绝非某种抽象的自由原则或自然法精神的产物，也绝非一张《大宪章》可以决定。它有历史的基础——日耳曼人原始的自由制度，诺曼征服造成的历史巧合，英国远离大陆的地理位置，以及最重要的，国王、大贵族、小贵族与地方地产所有者这三者间的斗争和平衡。如同三点支撑一个平面，“三体”的关系决定了代议制的命运。

法国和西班牙

基佐对英国、法国和西班牙的制度发展做了非常有启发的比较研究，显示出代议制在不同条件下的命运。在法国，蛮族对罗马帝国高卢行省的征服导致地方制度解体，日耳曼古代自由制度很快萎缩，封建制度得以充分发展。成熟的封建制度中，大贵族力量过强，加之教士加入了大贵族的行列，导致下层的普遍被奴役状态，这让法国制度向一种极端发展。正如基佐所说，地方的暴政是最坏的，“公民、移民和奴隶感到他们受封建领主的压迫是如此之重，以至于他们宁要国王的专制权力也不要领主的专制权力”。[12]最终，国王彻底战胜了贵族，建立起专制王权，代议制错过了一个诞生窗口。

在西班牙，由于罗马法、基督教和罗马城市制度的发达，西哥特人征服当地之后很快就被当地居民的法律和教会驯化，形成了强大的王权，所以也未能产生代议制。后来西班牙遭到阿拉伯人的入侵，西哥特人被赶回森林。回到原始状态的西哥特人在反击阿拉伯人时，其自由制度重新获得活力，产生了代议制的萌芽。所以卡斯提尔、莱昂、阿拉贡等王国之后的西班牙有一种新制度，那是西哥特人在新形势下创造的结

果，而不是古老西哥特人的遗产。[13]

比较西欧封建制和代议制的发展过程，我们发现背后起决定作用的，首先是不同阶级和权力集团间的力量对比关系。这些关系带来复杂的连锁反应，产生极其特殊的制度结果。英国国王、大贵族与小贵族和城市特权阶级之间的三角关系使英国一方面保持了较强的中央权力，另一方面王权也受到约束。法国大贵族的强大，反而导致王权与下层联盟压制大贵族，最终建立了君主专制。西班牙的蛮族征服者接受了罗马遗产，建立起较强的王权，但是摩尔人的征服激活了日耳曼蛮族的原始自由制度，使其产生了与英国不同性质的代议制萌芽。

在以上任何一个例子中，我们都能看到日耳曼人原始自由制度、中世纪封建制度和中央集权三种因素之间的复杂互动，缺了任何一个因素，都无法产生现代代议制。因而代议制本身必然包含三重性质：部落性、封建性和集权性。它其实是大小贵族在国家集权化过程中用来保卫自己特权和身份等级的工具。章太炎在清末君主立宪的思潮中，对西方代议制做出了“代议政体者，封建之变相”的判断，指出欧洲诸国宪政萌芽乃是因其距封建才三四百岁，日本搞君主立宪，是因为离封建“不逮一世”。章氏当时和身后都因此饱受批评。但是真正了解西欧代议制产生机制者，当能明白章太炎超越今天多数学者之洞见。

一般代议制理论关于代议制源于对专制王权之限制的说法，完全不符合历史事实，因为在西欧代议制起源之时，尚不存在专制王权；常见的将代议制与权力分立相混淆的说法也站不住，因为代议制恰恰是中世纪末期国家集权过程的产物。

第二节　美国代议制的起源

美国代议制的雏形萌生于殖民地的历史之中。前面讲到，北美殖民地的主要特征是人口的流动性。人们为了金银矿、可贸易品和能够种植经济作物的土地蜂拥到北美沿大西洋海岸。这些人到了美洲如何共同生活，如何组织成社会，如何建立权力和利益的分配机制？回答这些问题不能离开对这些移民的理解。

首先，他们弃舟登陆后，茕茕孑立于充满敌意的陌生土地，与他们的祖先盎格鲁－撒克逊人有相似之处。他们是征服者，都面对着敌人。当然这些敌人在他们眼中是野蛮的印第安人，而不是他们的祖先所曾面对的更加文明的不列颠罗马居民和凯尔特人。在这种境况下，他们在很大程度上回到了准自然状态：为了生存和安全不得不结成群体。此时他们与盎格鲁－撒克逊祖先受到类似的原始自由原则的影响。

其次，他们同时也类似祖先中的另一部分——诺曼人。他们已经不是蛮族，他们携带着家乡的文化、组织和制度。他们并非真的处于自然状态，因为在离开家乡之际，他们已经有宗教义务要履行，有社会等级制要遵守，有英国的生活经验和文化记忆。新英格兰地区甚至有些移民是从英国以完整的村庄成建制地迁移而来，英国的地方制度被直接移植到北美。因而他们和诺曼人一样，将封建制度带到了殖民地。区别在于，诺曼人携带的是封建制的新生，而北美移民携带的是封建制的夕阳。

再次，他们又不同于诺曼人，不是封建制度下的骑士和农奴。这些冒险家有的在英国组建了股份公司，以股东的身份前来，英国的公司操纵着他们的行动。他们有些不是以自然人而是以法人的身份前来，在原始的土地上直接植入了资本主义的制度和生产方式。如美国历史学查尔斯·A.比尔德（Charles A. Beard）所说，殖民地事业不过是英国人运用资本和行政管理才能的一种方式。[14]还有至少一半的人是以契约劳工身份而来，虽然尚不自由，但是几年之后就有望赎身变成自由劳动力。因而他们虽然身体承受着原始的劳动条件和封建的人身依附，但头脑中却已经有了现代雇佣观念。

最后，他们大多不是自由的移民，而是英帝国延伸的触角。殖民地从诞生之日起，就是英帝国的一个分支。殖民地的任何制度首先都具有英帝国地方制度的性质。早在1578年，英王向汉弗莱·吉尔伯特

（Humphrey Gilbert）颁发开发北美的特许状，授权他及后裔永久占有北美大陆一切尚未被基督教王室和人民征服的异教徒和野蛮人的国家和领土。该特许证保证了移居北美的英国人及其后代享有本土英国人的一切权利，殖民地的法律也不得与英国法律冲突，殖民地必须永远效忠英国王室。[15] 英国的法律又与法国、西班牙不同。法、西殖民地都由国王派遣总督直接统治，总督在海外有绝对的权威。英国的殖民地则根据特许状发给时的情形，分别由领主、拓殖公司和国王派遣的总督管理。[16]

这样一群形形色色的移民，同时受到“无主土地”征服者的原始自由、欧洲封建等级和依附关系、英国中央集权的王室和议会权威、新生有限责任公司的组织形态以及资本主义的劳动雇佣关系等多重因素的制约。原始时代、中世纪和现代三个时代的历史要素叠加着塞进北美殖民地短短二百年的历史之中，这些因素发生了奇特的化学反应，造成了人类政治制度史上罕见的对照实验，实验的对象就是北美殖民地先后产生的各种殖民地制度形式。

三种殖民地

早期殖民地大致可分三类：公司殖民地、业主殖民地和契约殖民地。

公司殖民地

汉弗莱·吉尔伯特和沃尔特·雷利爵士（Sir Walter Raleigh）兄弟的早期殖民探险证明，个人力量和个人财富支撑不了这种事业。殖民事业需要合作，所以最初的永久殖民地都是由商业公司创立。[17] 通常是民间投资人组成股份投资公司，然后从王室获得特许状或宪章。例如北美最早的四个殖民地中，1606年成立的伦敦公司创建了弗吉尼亚殖民地，1629年创建的马萨诸塞海湾公司建立了普利茅斯殖民地，1621年荷兰西印度公司建立了纽约的前身，瑞典国王成立的西印度公司在特拉华河岸开辟了殖民地。[18]

早期殖民只是公司探险行为，所以尚未遇到建立社会组织和政治制度的紧迫需求。英王于1606年、1609年和1612年颁发的三张特许状都没有考虑殖民地的自治问题，移民直接受到英国公司的支配。[19] 但自治

问题很快被提上日程。

我们主要看下历史最悠久、地位最重要的两个殖民地：弗吉尼亚和马萨诸塞。

弗吉尼亚由伦敦私人投资者创建公司，发行了股票，通过开发北美而营利。1606年詹姆斯一世颁发特许状，规定金银矿的五分之一进贡王室。依据公司的特许状，弗吉尼亚建立了殖民地管理制度：由13人组成的董事会任管理机构，董事会由公司原始成员选举产生，定期换届。董事会设在伦敦，日常事务则由总督负责。在弗吉尼亚，公司成为最初的政府。王室特许状确认了公司原始成员的法人地位，公司投资人的经济权利演变成一种政治权力。[20]

此后随着殖民地的发展壮大，政治机构做了改革，建立了殖民地代表大会，每个城镇派出两名代表，共22名代表（Burgesses）组成殖民地议会（House of Burgesses）。Burgesses这个词在英国原指乡绅或郡骑士，即英国代议制起源时期的小贵族。从这个名称就能看出殖民地制度建设对英国经验的继承和依赖，以及封建制度对殖民地的影响。当然，名和实未必总是一致。这里的殖民地议会实质上和英国的下院性质完全不同，是一种公司治理制度，他们的参政权力来自股东身份，他们是有财产和自由的殖民者，不同于国王直属乡绅、郡土地所有者或伦敦市自由民。这些代表与伦敦公司派出的总督和总督参事（后组成殖民地参事会，下文会介绍）共同议事。

于是，在1619年后，弗吉尼亚政府中出现了三个代表不同利益的势力：总督、参事会和殖民者议会。美国史专家王希教授认为这是一种合治政府（shared rule），最后推广到北美，成为一种普遍模式。[21]这个观察不完全准确，虽然后来北美各殖民地制度发展在形式上趋同，但是不同殖民地制度形成的机制是很不一样的。

马萨诸塞殖民地的情况与弗吉尼亚类似。马萨诸塞海湾公司1629年得到特许状，公司章程规定每年举行四次投资人大会，所有自由人都可参加大会，选举总督和总督助理。参事会由总督助理组成，协助总督管理。后来在清教主导下，殖民地实行政教合一政策，教会成员身份是选举权的前提，只有身为教会成员的股份拥有者或自由人才能参加选举和代表大会。1634年，因课税太重，自由人抗议，之后形成了定期召开代表大会的惯例，每个城镇派出2—3名代表，总督、参事会和殖民地代表共同审议立法。这确立了投资人代表大会在立法权方面的绝对权威。

[22]

马萨诸塞公司和弗吉尼亚公司组织形式基本相同，但其特许状中有个漏洞，没有规定总部地点，故马萨诸塞公司将总部设在美洲，就地指挥。因而它是第一个自治政府。海湾殖民地移民携带着经营大规模经济所需的资本，其“领袖希望在美洲创造类似英国的阶层社会”，只是排除了贵族阶级。[23]

两个殖民地的制度还有一个细微差别。托克维尔注意到，新英格兰的乡镇没有采用代议制的法律。凡涉及全体居民利益的事务，像在雅典一样，均在公众场所召开公民大会讨论决定。[24]随着马萨诸塞殖民地的人口增加和社会繁荣，小镇增加，公司会议不便在一个地点举行，于是1634年采用了以村庄为区划基础的代议制。每镇在公开会议上选出一到两名代表到殖民地议会上发言。[25]

托氏观察到的正是从原始自由制度向代议制的一个转折。人们一般不大在意区分原始民主或自由制度与代议制的区别。英国自从被盎格鲁—撒克逊人征服之后即有各种代表会议，诺曼征服之后同样存在。但是出席会议者均是作为个人而非任何其他人的代表，因为当时还完全没有“代表权”的概念。《大宪章》签订之前的1214年的一次会议上，才第一次出现了代表权。所以有代表们参加的会议不一定是代议制，只有通过选举或其他委托程序给出席议会者授予了代表权，才能算得上是代议制。

佐治亚殖民地的类型有些模糊。如前文所述，它是由慈善家詹姆斯·奥格尔索普建立，目的是为服刑者提供避难所，1732年，国王乔治二世将之授与佐治亚殖民地建设理事会。第二年，开始建立居民点。给移民小块土地，吸引了英国人、犹太人、萨尔茨堡新教徒等各种移民。这个理事会既不完全等同于封建领地，也不完全是一家贸易公司，但在组织形态上与公司几无差别，故这里暂且将它放在公司殖民地一类。也有研究者认为它应该属于业主殖民地。

公司殖民地不仅是最早、最成功的，而且对美国后来的制度发展影响巨大，“每一种日后在美国州政府中能够看到的重要职能，都出现在这些传播英国文明的特许设立的公司之中”。[26]

但是我们也要注意到，公司殖民地流行的毕竟是17—18世纪的公司治理模式，还没来得及剪断封建制度的脐带。殖民地上的人也是从封建制度中走出来的，不会因为签订了一个股份协议就立刻具有了现代股东

的心理。因而公司殖民地如同业主殖民地，同样存在着浓厚的封建关系和贵族风气。布尔斯廷对此有敏锐观察，他不主张人们到新英格兰自治制度中去寻找“现代美国民主”的种子，而应该从“弗吉尼亚的烟草贵族制”中去寻找，因为“我国伟大的弗吉尼亚开国元老们是在贵族制、奴隶制和国教的土地上成长起来的”。[27]“弗吉尼亚共和主义的贵族特征有助于说明为什么杰斐逊和华盛顿一类弗吉尼亚人比出身于北美其他地区的许多有见识的同代人更相信代议制政体”。[28]代议制本身就是贵族们最熟悉和喜爱的制度。

业主殖民地

业主式殖民地是欧洲封建领地传统的延续。英国王室将北美土地赠给一些王亲或显赫贵族，赋予他们独占和统治的权力。拥有这些土地的贵族就成为业主，他们在获得土地的同时也取得了政治统治权。1660年前只有马里兰是业主殖民地。之后新建殖民地大多是这种类型，包括卡罗来纳、纽约、新泽西、宾夕法尼亚。

“业主”这个词也许会让中国读者感到有些困惑，此业主与中国居民小区之业主不可同日而语。所谓业主，就是对殖民地享有财产权者，这是一种典型的封建制度，一种私权。业主就是享有该殖民地产权的贵族。中国人不熟悉这个概念，是因为中国经过两千多年的郡县制，早已失去了封建贵族私权的记忆。就像胡汉民在清末发表于《民报》的一篇文章所说，中国贵族阶级自秦汉以来久已绝灭；[29]章太炎亦说，中国统一既二千稔，秩级已弛，人民等夷。[30]所以中国人理解欧洲近代历史和美国早期历史的确不容易，因为我们极易不由自主地以己度人，高估了西方文明的现代性。

1625年英国贵族乔治·卡尔弗特改信天主教，请求在北美划出一块天主教徒避难地。1632年查理一世颁发马里兰特许状，卡尔弗特成为第一位巴尔的摩公爵，马里兰是他的自治领土。他及继承人拥有封建主的一切权力，可制定一切法律。居民向公爵而非国王效忠。第二任公爵建立了殖民地自由人组成的议会，地位类似英国的议会。实际上这样的业主殖民就像国中之国，制度上也是英国的翻版。1650年，马里兰也模仿英国，变成两院制。从马里兰早期制度看，其主要是英国制度的移植，包括贵族封建制度和英国的议会制度。当然，可以想象，弗吉尼亚和马萨诸塞的成功会产生一定的影响。所以它也受到殖民地发展的一般逻辑的影响，即主要目的是营利，人口也主要是逐利而来，管理制度中自然

会有越来越多的资本主义性质。

马里兰的成功引起了效仿，此后出现了一系列业主殖民地。卡罗来纳殖民地规定由不动产拥有者（freeholder）选举产生议会，议会制定的一切法律不能违背英国法律，也不能与业主利益冲突。

1681年，查理二世将宾夕法尼亚赐给威廉·佩恩。佩恩是贵格教徒，具有较强的民主观念。特许状要求建立殖民者代表大会，1682年佩恩以业主身份颁布“自由宪章”（Penn’s Charter of Liberties），宣布政府由参事会和殖民者议会共同组成。自由人有选举权。同年佩恩与殖民地代表签订了《宾夕法尼亚基本法》，提出同时容纳君主制、贵族制和民主制的混合政府理念，列举了基本的权利。

英国还在夺取的荷兰的殖民土地上建立了纽约和新泽西。约克公爵将土地赠予英国富人，在殖民地建立了贵族阶级。后来约克公爵当了国王，纽约就成了詹姆斯二世的领地。光荣革命将詹姆斯推翻后，1690年纽约建立了议会。

1660年之后建立的新殖民地大多采取业主方式，业主享有绝对控制权，受英国制度影响，形成了总督、议会、参事会制度。总督代表王室和贵族业主，议会代表殖民者利益。

发展出某种代议制机构是早期英属美洲殖民地的鲜明特征，也是北美殖民地区别于南美洲的主要特征。弗格森说，任何试图将欧洲式等级森严的贵族政府植入北美的举措都失败了。[31]欧洲的封建贵族制度本身即有不同种类，英国封建制度发展不成熟，且对于大洋彼岸的殖民地鞭长莫及，所以出现了一种松弛的封建制度形态。但我们不能由此否认殖民地制度中存在的封建因素。

自治殖民地

自治殖民地也称作契约殖民地，由殖民者以自发的形式组建，或从公司殖民地分裂出来、基于自由民之间的契约而形成。它们最初没有特许状，因而其法理基础不是来自王室授予的特权，而是自由民签订的契约。早期契约殖民地都是从公司殖民地领地上得到土地而建立的。主要有普利茅斯（1693年并入马萨诸塞）、罗得岛、纽黑文和康涅狄格等。自治殖民地数量少、规模小且在美国建国历史上重要性较低，但它们却是通俗史最乐于讲述和称颂的，因为它们符合人们的宪政想象，契合后来的自由主义价值观。

自治殖民地大多不像人们所熟知的那样，仅仅是公民基于契约精神组建的。相反，对契约一词的理解要从宗教和商业的双重角度来看才够准确。例如，最为著名的1620年《五月花号公约》就是一个宗教契约和商业契约的混合体，并且在更大程度上应该归属于公司契约一类。“五月花号”移民因缺乏资金，与伦敦商人成立了移民和资本家联合掌管的股份公司。16岁以上的移民自动成为股东，取得价值10镑的一股，移民也可另买股份，其余资本由投资者提供，移民工作七年才能解除契约关系。船上的35名清教徒之间的确存在宗教的纽带，这一点不必否认，但他们与公司、与其他近三分之二移民之间，完全是一种商业关系。当时订立契约还有一个原因是清教徒怕自己因人数少而受到多数人的迫害，因而这个契约还带有一种群体间和平条约的性质。[32]

清教在马萨诸塞建立起宗教专制统治之后，1635年有部分清教徒不满温斯罗普的专横统治，离开另立康涅狄格殖民地。在那里，自由人都有权选举总督和参事会。城镇代表、总督与参事会成员组成立法机构。所有契约殖民地都采取了大致一样的政府结构，建立了自由人、公司股东、清教教会成员的统治。罗杰·威廉斯（Roger Williams）因为批评公理会专断，提倡政教分离而被教会除名，他逃亡后建立了罗得岛殖民地，那里成为第一个宗教宽容的殖民地。

两种议会雏形

上述三类殖民地都产生了议会的雏形，其中有两种形态。一种是参事会，通常在殖民地建立时就出现了，最早是作为总督的助理机构而设。在公司殖民地，参事会由公司任命，通常由股东担任代表，本质上就是公司董事会的形态之一。在业主殖民地，参事会由业主任命。有些业主和公司殖民地后来变成了王室殖民地，其中除马萨诸塞参事会仍由代表议会选举，其他七个都改由总督提名，英王任命。参事会一般由12人组成，最多的如马萨诸塞有18人。在自治殖民地，参事会由代表议会选举产生。参事会不同于今天理解的议会，它主要是行政机构和法院，后来在各殖民地产生代表议会后，充当了类似于上院的角色。

另一种是代表议会。在公司殖民地和业主殖民地，代表议会都是殖民者主动召开的，目的是推动殖民地发展，解决公共问题，其中吸引移民是一个很重要的目的。代表议会最初的产生大抵是出于两方面原因，一是殖民地范围扩大，自由民的广场式直接参政不再可行。在自治殖民

地如普利茅斯、罗得岛、康涅狄格等，代表议会就是早期市镇大会在规模和人口增加后演变而来。二是殖民地社会矛盾复杂而产生了利益斗争。马萨诸塞和纽约都是殖民者斗争的产物，比如建立马萨诸塞殖民地是为了反对温斯罗普的专制统治；建立纽约殖民地是因为业主约克公爵要收税，遭到殖民者反对，业主不得不做出让步。

经过斗争，代表议会先后获得了与参事会一样的立法权，也都具有董事会的性质。“两会”原来多在一起开会。1642年，马萨诸塞代表议会在“失猪案”中与参事会发生冲突，两年后首次分开开会。这是殖民地两院制的开端。弗吉尼亚是1663年分开开会的。

上述三类殖民地在政府形式上的确比较近似，所以自来研究者们都倾向于将它们视为同类。例如王希教授称它们具有“体制上的同一性”，因为它们的法律地位都是英国王室授予，是王权的延伸，合法性都来自英国的认可；它们的政府机制中都包含了自治权；都遵循着普通法传统。[33]张定河教授也认为它们有类似的民主因素，即政府权力有限、代议制、人民主权。[34]这些观点有一定合理性，但也都有形式主义认知的不足，没有看到类似形式背后的不同机制。

这些殖民地无疑都在英王的主权之下，但是在北美大陆全新的环境下，各种不同的政治元素得到了不同程度的展开。

自治殖民地的建立者虽然不同于进入未辟土地的野蛮部落，但是他们面临的生存境况是很相似的。抛开宗教因素不论，在生存和安全重压之下，殖民者的行事逻辑更接近于日耳曼人的原始自由。每个人的生命和劳动力构成了共同体不可或缺的部分，因而人们获得了相应的地位和权利，所有自由民共同决定集体事务就是自然而然的权利。

业主殖民地则是在封建特权之下产生的，由国王以宪章的形式授予贵族，本质上就是封建采邑。虽然在后来的发展和斗争过程中，远在千里之外的业主不得不让出了各种权利，但是在法理起点上，殖民地的基础是一种封建私权。

公司殖民地的制度主要是近代公司治理制度。殖民地的构成严格按照公司宪章或章程组建，股东权利是政治权利的基础。当然，除弗吉尼亚公司总部在殖民地之外，其他公司总部都远在英国本土，所以当地殖民者也面临着自治殖民地类似的环境。另外，当时的公司都要受国王特许权的制约，法人地位只能来自国王的准许，其规章也不得违反英国法律，所以它们也与业主殖民地有共性。

因而，我们不可否认或低估这三类殖民地的共性，毕竟殖民者思想中的英国文化和政治经验极大地决定了他们的行事方式，殖民地之间的互动和相互影响也会造成趋同效应。但是我们不可因其共性而完全忽视其法理基础的不同。实际上，虽然不那么泾渭分明，这三类殖民地分别体现了古代自由、中世纪封建制和现代资本主义三个时代的制度基因在英国王权和帝国体制下的发展。

集权斗争：王室殖民地

前述三类殖民地并非总是能够获得成功。人们喜欢谈论北美人民如何开创了自治的先例，但是实际上他们只讲自治神话故事的开头，而不讲结局。自治往往十分短暂，失败总是降临。1624年弗吉尼亚公司破产，英王任命王室总督去实施管理，使其从私人投资者的公司变成了国王私产，这是第一个王室殖民地。

后来陆续有殖民地变成王室产业，这一趋势也鼓励了英国加强集权。1675年起，英国开始增加对殖民地的控制，1679年新罕布什尔成为王室殖民地，1685年詹姆士继任国王后，纽约也成为王室殖民地。

1688年，英国发生光荣革命，斯图亚特王朝失势，中央集权努力一度废弛。弗格森认为光荣革命事实上鼓励殖民地将自己的议会看作与英国议会平等。[35]事实上殖民地议会权力在光荣革命后确有增加，而且愈益代表殖民地利益而与英国议会分庭抗礼。这一时期形成了总督行政费用须由殖民地议会批准的惯例，导致总督不得不向殖民地议会让步。

光荣革命后威廉和玛丽入主英国，他们并未放弃进一步加强控制的野心，甚至试图对殖民地进行中央集权式管理。1696年英国议会重新实施修改过的航海法，给予王室税收官逮捕殖民地居民的权力。英国议会在北美设立的海事法庭，可不用陪审团审理走私案件。同年，英国为了改组殖民地和增加贸易控制，成立了贸易部，殖民地议会通过的法案要送到枢密院审核。[36]1696—1725年，贸易部控制比以前更有效。这个时期，殖民地表面上还保留着议会的形式，但是总督权力更大，日渐专横。

1691年，马萨诸塞成了王室殖民地。东、西新泽西，南、北卡罗来纳都因为内部冲突而被移交给王室。此际国王还加强了对业主殖民地如马里兰、宾夕法尼亚和特拉华的控制，1752年佐治亚成为王室殖民地。

美国革命爆发时，只有三个业主殖民地和两个自治殖民地还保留着其宪章。八个王室殖民地中，除马萨诸塞恢复了宪章，其他都被撤销宪章，由英国政府直接统治。这其实是封建制度向中央集权发展的一个时期。

对王室殖民地的历史可有两方面的解读。从英国方面看，这是国家从封建制度彻底转向现代资本主义的努力，将帝国内部享有自治政治特权、经济和贸易实力以及潜在军事力量的各种实体都纳入理性官僚和统一国家的统治之下，建立起王权和国民的直接联系，通行统一的法制，使英国整合成统一的现代国家。这是英国与欧洲大陆民族君主国展开全面竞争所必需的。但是英国议会的专横、英国本土工商业集团追求重商主义贸易利益的私心以及浩瀚的大洋对能力、信息和心理的阻隔，使这一努力未能成功。随之发生的美国独立和立宪，逻辑上是要完成同样的任务，只不过砍去了英国及国王的主权脑袋。后来美国制度中存在的诸多问题都与这个脑袋的缺位有关。

从殖民地角度来看，王室殖民地的出现恰恰表明了自治努力的失败。随着移民来源的多样化、土地的拓展和社会阶层的分化，一切早期国家经历过的政治失序的挑战毫不例外地落在了殖民地头上。奇怪的是时至今日人们仍然会相信那个凭着自由、契约和宗教良心就可以实现完美自治的神话。新泽西、卡罗来纳等殖民地内部冲突尖锐到无法调和，居民的共同生活已经遭到无政府状态的威胁。它们被纳入王室统治说明它们对王权——统一的最高权威——有客观的需要。这一点，在各殖民地之间的关系，甚至独立之后各州之间的边界和贸易冲突中也同样可以看到。殖民地的内部矛盾和相互竞争，必然要求一个王权的出现。只是这个王权最后以宪法而非国王的形式降临。

殖民地与帝国

讨论殖民地代议制之源，不能仅仅局限于殖民地内部，还要将其放在英帝国的整体制度框架下来看。独立之前，殖民地并非独立的政治实体，例如王室殖民地同时具有王室财产、公司法人和英国地方制度等几重性质。

关于殖民地的常见叙事，特别是用自然法原则来理解殖民地制度的“自治神话”，往往忽略掉一个重要的政治维度：殖民地虽然在北美实行自治，但它们生存于英国的统治之下。它们是英帝国制度下一种特

殊地方制度。从殖民地建立之初，它们就离不开宗主国的支持。早期殖民地遇到食物不足，还要派人回英国采购粮食。随着殖民地的发展，英国的地方性社会关系、村庄制度、生产关系乃至机器、工具等生产资料都系统性地输入殖民地。英国海军与商队在全球的游弋为殖民地提供了安全保障和贸易通道。如果没有英国、非洲、中北美洲间的“大三角贸易”体系，殖民地不大可能生存发展。在美国独立战争的导火索——七年战争中，也是英国军队抵挡了法国和印第安联军对殖民地的威胁。不考虑这些因素，仅仅谈论殖民地自治制度，显然无助于真正理解北美制度的起源。

但是北美殖民地又不同于英国本土的地方单位，它们是“英帝国”的一部分。美国宪法思想史学者麦基文（Charles Howard McIlwain）认为美国革命不是始于1775年，而是始于1649年5月19日。那天英国议会通过了建立联邦的法案：“英格兰人民以及所有所属领地之人民是而且应当被组成、整合、构建且确认为一个联邦。”在此之前，殖民地是国王的财产，此后则被议会宣布为“英格兰人民”的财产。[37]殖民地虽然在英国议会中没有代表，但它们依然是联邦的组成部分。在这里我们已经可以看到日后美国制度的蛛丝马迹了。

但是对英国议会这一立场的合宪性，殖民地是有争议的。殖民者认为，作为国王财产，殖民地议会与英国议会应该是平等地位。殖民地有王权之下自治的权利，不受英格兰议会的权力管辖。这类观点背后是利益的斗争，即保障殖民地商业阶级与英国商人平等竞争、免受英国重商主义贸易政策限制的权利。事实上，英国议会不久就陆续出台了限制殖民地贸易自由的法律。

1688年光荣革命之后，英国议会获得了更大的权力，对殖民地的立场也更加强硬专横。因而，殖民地和英国本土围绕光荣革命的宪法效力问题也发生了争议。英国议会主张革命效力遍及整个帝国，威廉和玛丽在加冕仪式上宣誓根据议会的法律来统治王国，那么殖民地显然也受议会的统治。而北美殖民者认为，光荣革命的效力仅限本土，各殖民地是通过国王宪章获得合法性，议会不得干预殖民地内部事务。因之，麦基文指出美国革命是殖民地与英国议会之间的一场斗争，“只涉及议会中的国王，不涉及枢密院中的国王（the King in Council）”。[38]在美国革命爆发前的1773年，革命者亚当斯和马萨诸塞殖民地总督哈钦森针对此问题发生争论。亚当斯认为光荣革命未得到殖民地的同意，所以仍然须按1689年之前的宪法原则来解决争议。哈钦森认为威廉和玛丽登

基，就意味着美洲已经同意了。[39]

当殖民者的愿望落空后，他们退而求其次，提出在英国议会的代表权问题：既然殖民地是英帝国联邦的一个组成部分，那么就应该有代表权。这是北美代议制发展进入一个新阶段的转折点，即从地方性的代议制，转向对高于个别殖民地的某种联邦制度的思考和辩论。

关于美国革命最著名的神话之一就是“无代表不纳税”。实际上，这个口号无非标志着殖民地商人阶级与英国工商阶级利益斗争的一个策略性转折而已。它主要是利害权衡的结果，与自然法原则无关。随着在英国议会谋求代表权的诉求也落空，殖民地转向了第三步——追求独立。在美国革命的过程中，我们可以看到殖民者立场的演变过程：先是向国王请愿，然后要求在帝国议会的代表权，最后要求独立。在这个过程中，各殖民地的代议制向美国联邦代议制的演变开始了。

总结

对于美国代议制度的起源，有两种常见的叙事模式：一种强调殖民者的自治，认为他们基于自然法原则和契约精神建立起自治的制度；另一种认为它产生于英国的代议制传统。前一种说法虚构多于现实，也许可作为一种政治寓言，但无助于理解真实的历史；后一种说法显然更接近真实的情况，被多数研究者接受。例如王希认为，英国的政治和法律传统移植到北美，奠定了殖民地政治和法律体制的基础。但美国制度并非英国的简单翻版，而是英国宪政思想与体制在北美殖民地演变的结果。[40]库利法官（Judge Cooley）在《美国宪法原理》（The Principles of American Constitutional Law）中说联邦制是美国人自己的发明，但“曾受英国宪法的启示”。[41]

通过前面的回顾分析，我们发现美国代议制绝非简单地模仿英国，而是在内因和外因共同作用下的复杂机制的产物。

首先，早期殖民地存在原始自由制度、封建制度和公司治理制度三重因素，均采取了殖民者或股东共同决定重大事务的制度，如市镇议会。具体执行时多采取直接参政方式，尚无代议制。后随着人口增加和规模增大，代议制产生。如密尔所说，最好的政府是全体人民参加的政府，但是在面积和人口超过一个小市镇的社会里，所有人亲自参加公共事务是不可能的，因而完善政府的理想类型就是代议制政府。[42]

其次，殖民地代议制的权力来源主要是封建特权和公司股权。在新英格兰地区还混合了新教教会的教权，只是后来逐渐弱化。封建特权和公司股权均是财产权的权利形式，是私权而非公权。代议制的功能就是将财产权转化成政治权利，从源头就是一种“天下为私”的制度。

再次，不同制度因素的融合与相互影响，在殖民地发展出总督、参事会和议会三个分支。这个结构形式不同于美国立宪后的立法、行政、司法三权分立；其总督代表王室，参事会有行政权和司法权，参事会和议会都有立法权。在和英国的斗争中，总督日益受制于议会，作为殖民地利益代表的议会权力增大。

又次，殖民地代议制的产生模式与英国不同。英国代议制是在国王、大贵族和小贵族“三体”博弈中，由对王权的分权和中央的集权两个过程共同作用的结果，其发生序列是由上而下。在英帝国的框架下，殖民地治理是一种地方制度，本地不存在中央权力，所以英国那种国王、贵族与下层贵族之间的博弈关系不存在。国王远在英国，不参与殖民地事务，大贵族也极少举趾亲临新大陆，主权者的存在只体现在王室殖民地的总督身上。因而美国产生不了英国式的代议制。所以北美是先产生地方制度，然后一层层向上集权，发生序列是自下而上，这是一个集权而非分权的过程，最终形成的宪法制度中的分权结构是集权过程未完成的产物。因而所谓“权力分立与制衡”说是站不住的。

最后，在与英国的贸易利益冲突和围绕帝国宪制的争论中，殖民地产生了共同的意志，作为英帝国联邦一个组成部分的共同议会被提上日程，从独立运动爆发到立宪完成，经过大陆会议、邦联国会，它最终演变为联邦的国会两院。

第三章　公司国家

上一章探讨了欧洲和北美代议制的起源。美国的新制度是以共和为名，在诸多方面与英国议会制迥异。那么共和制度来源于哪里？在古代希腊和罗马人那里，“共和”一词意指不同政体形式或政治元素的混合，通常是国家中不同阶级力量均衡的产物。古代毕竟过于遥远，且美国之资本主义共和与古典共和也只是在形式上有相近之处而已，后者对前者的影响与其说是制度上的，不如说主要是精神和意识形态上的。要探索美国共和制度，还是要回溯至近代社会诞生的前夜，到中世纪晚期的意大利城邦中寻找草蛇灰线。当时的新兴资产阶级在追求财富的同时力图控制国家，因而推动形成了与公司的国家制度。在古代罗马城市制度的基础上，威尼斯最早产生了公司国家制度，后经荷兰的发扬光大，在英国光荣革命后的宪制中达到了比较成熟的状态。

第一节　公司国家的诞生

罗马城市

罗马人和希腊人一样，都是城邦民族，以母邦为政治活动的中心。虽然罗马人统治的范围远大于希腊人，但是实际上并不存在全国性的政治生活，国家政治主要是罗马城市政治的辐射。罗马国家规模的扩张也是以各地的城市为支柱，到帝国时期，城市制度已经发展为帝国行政制度的基础，城市是中央与地方政治权力间的环节，是地方经济中心，也是罗马法律和政治制度的传播场所。在帝国行省“罗马化”时期，西班牙有近700座城市、高卢有1 200座城市。

多数城市是被罗马人征服的，或是罗马人的殖民地。罗马采取一种独特的征服方式，即征服之后退回罗马。一些被征服的城市加入了罗马城邦，它们有些保留自己的制度和法律，有些则变成罗马帝国的城市，但它们在罗马议会没有投票权。有的市民和罗马人一样享有投票权。[01]

在这些城市中，市政治理权归城市居民。政治权交给罗马，包括战争与和平、立法、征税和司法等方面。有些城市的居民可以到罗马去投票，行使公民权。所有地方事务由居民任命的行政长官或由本市的城市议会（curia）或拥有固定地产收入的居民（college of decruions）来管理。[02]此时期的特点是：政治生活在罗马，城市行政权以私人事务的方式行使，行政长官由地方任命。我们可以看到这种制度形式与北美殖民地政府的形式和政治原则非常相似，一个重要的区别在于北美殖民地贵族无法参加英国的政治生活。

罗马进入帝国时期后，奥古斯都令各城市市民可在本地投票，再把票寄送到罗马，城市贵族们不用再亲自跑到罗马去。中央也没兴趣插手地方事务，因此地方市政获得高度发展。此时期城市的主权仍归属帝国，军事外交等重大事务都由帝国管辖。城市事务实行自治，管理制度由市议会、公民大会和市政官员构成。市议会是最高权力机关。行省的总督一般不干预城市事务，仅进行监督和辅助。[03]

公元5世纪罗马帝国崩溃后，城市制度却留了下来，成了蛮族入侵

的乱世之中残余的罗马法律、秩序和宗教的孤岛。城市在漫长的中世纪保存着共和制度的基因，并在近代的前夜将这一基因与新生的资本主义嫁接在了一起。

商业城市

自11世纪到12世纪初，意大利地区的城市普遍发生了公社革命（Communal Revolution）。[04]这场革命的背景是，经历了罗马帝国崩溃后的蛮族蹂躏，意大利的商业开始缓慢复苏。当时罗马教皇、神圣罗马帝国皇帝和君士坦丁堡的东罗马帝国皇帝，都声称拥有对意大利某一部分的权力，但均没有能力进行实际而有效的统治。意大利的一些城市从教皇或皇帝那里得到了自治特权，如佛罗伦萨、威尼斯、热那亚等。它们采用共和制度，以市民大会的形式来选举政府官员。官员任期通常很短，这些城市是以小型委员会的形式实行集体统治。城市中占统治地位的是新兴商人阶级和商业化了的贵族。

这些城市从帝国中游离出来，逐渐演变成独立共和国。有一个问题较少受到人们的注意，那就是他们的主权是如何完成转化的。当然，那个时代欧洲人还没有现代主权概念，但是政治生活中，最高权威所在却是须臾不离的要命问题。

在罗马统治时期，城市的主权被收归帝国，城市只是一个自治的实体，只需要建立地方制度。在蛮族入侵的浪潮中，一些城市成了封建君主的附庸，一些城市则保留着一部分自治特权。不管具体是什么形式，在中世纪的城市制度之上，理论上城市都存在着一个更高的领主。但是中世纪末期的意大利城市共和国却要靠自己重建自己的最高权力。

除了中国这样有长期郡县制传统的独特文明，在多数传统社会中，政治权威或主权的建立都要靠军事或土地贵族。但是此时意大利城市共和国的社会结构已经发展到现代资本主义的门槛上，商人阶级成了政治中最活跃的力量。他们绝不情愿将最高权力交给任何国王或贵族。并且由于他们是作为一个阶级在实行统治，所以也不愿意将主权放在一个地方，由一个人或一些人长久把持。于是他们发挥商人所长，发明出了共有的集体主权，以股份公司的形式解决统治问题。这就是所谓公社或共和国的本质所在。

威尼斯

威尼斯代表了欧洲历史上一类十分特殊的国家——商业城市共和国，或者更形象地说是商业公司型国家。它是从罗马帝国的废墟中溅出的一个文明碎片，在罗马城市制度的遗风中和蛮族入侵的压力下，发展出外向型的商业和航运，将地中海这个罗马帝国曾经的内湖变成它的贸易帝国。它一度垄断了亚欧非的洲际贸易，在中国与西方的贸易交通和基督教与伊斯兰教的斗争史上留下深深的烙印，给东罗马帝国的命运和奥斯曼帝国的兴衰投下了长长的阴影。如今它的遗迹仍在，像早已死去的贝类所留下的绚丽贝壳般抵御着海浪和时间的冲刷。

称其为商业公司国家，是因为它不同于欧洲大陆的几乎所有国家，它没有皇帝、国王，没有真正意义上的贵族或任何人格化的主权者，全由商业家族掌握一切政治权力。它的统治机器运转不靠伯爵、大主教、埃米尔，也不靠乡绅、宠臣、宦官，甚至很少靠技术官僚，而是靠商业家族集团内部通过抽签等原始民主方式选出的议事会来决定要事，并委托给执政官和委员会来执行。这一方式的产生不是偶然的，古希腊城邦制度留下的传说，罗马帝国城市制度残余的影响，以及最重要的——威尼斯商业家族为从事贸易活动而创造的新的公司制度，共同形成了国家的底色。它又不同于欧洲封建制度之下的自治城市，因为它拥有自己的主权，甚至有自己的帝国。如果我们复盘威尼斯成长的过程，会发现这个国家在地理、人口、产业、制度乃至观念上都与美国有诸多相似之处。

地理环境

在罗马衰落之后的蛮族国家时代，威尼斯长期处于欧洲文明舞台的边缘地区，日耳曼森林部落的自由制度、查理曼国家解体后的封建制度都没有对它形成直接而强大的影响。罗马教皇国虽然近在咫尺，且经常插手意大利诸国家间的“合纵连横”，有时直接威胁到威尼斯的安全，有时又与威尼斯的统治家族保持着紧密的关系，但是教廷对其制度发展的影响力却不如对远在欧洲西部的英国、法国和西班牙那么明显。

威尼斯远离关键性资源产地，国家规模小、人口少，只能偶尔参加大陆国家的军事竞争，却也不大担心强国入侵本土。一方面它与大陆分

离，但距离并不遥远；另一方面它处在亚德里亚海的港湾保护之下，不容易受到来自开放海面的攻击。在罗马帝国崩溃后，意大利半岛曾经是遭受入侵和蹂躏最严重的地区，而威尼斯则独享了几百年和平且不断发展。在1797年拿破仑将它置于奥地利统治之下前，威尼斯从未被外国军队占领。在中世纪的意大利，人们称威尼斯为唯一“没有城墙保护的城市”。[05]

它的地理位置又使它拥有良好的港口，因而具有得天独厚的贸易优势。海运贸易拥有陆上贸易无可比拟的低成本优势。[06]威尼斯长期垄断地中海贸易，国内崇尚商业，航海贸易成为国家的核心资源，这意味着要求产生执行力强、灵活应变、抗风险性高和获利能力强的融资和商业组织形式——在威尼斯最早产生了股份公司和有限责任制等萌芽，它们后来在荷兰发扬光大，光荣革命之后被系统移植到英国，并通过移民传播到美国。

海上贸易和航运业在国家经济生活中的重要地位还导致国家对海军的依赖。如果没有强大的海军，商船容易受到地中海沿岸其他国家的劫掠或竞争压力。所以威尼斯不设陆军，而是建立了强大的海军。如同古代雅典人曾经体会到的，海军比陆军对财产有着更高的要求。如《木兰辞》所描绘，“东市买骏马，西市买鞍鞯，南市买辔头，北市买长鞭”，古代和中世纪的中小地主就有足够的资源装备起一名全副武装的骑士。海军则不同，它离不开战舰这一海上作战平台。一般地主不可能承担建造战舰的成本。所以要么国家财政出资，要么以风险投资的方式将许多人的财富集中在一起。这也促进了股份公司形式的出现。对海军的依赖，自然强化了财富阶层对国家权力的控制、制约。舰队和商船的组织方式也促进了有产阶层内部契约和平等精神的形成。

人口与阶级

威尼斯的人口大多是在蛮族入侵的背景下，从罗马和意大利其他地方迁移而来。公元568年，伦巴第人入侵意大利，大量意大利人逃往威尼斯潟湖地区避难。所以除了早期渔民，威尼斯是一个相当纯粹的由移民或难民组成的国家。人口构成简单是威尼斯的长处，黄仁宇认为，威尼斯政府效率高且长期稳定，主要原因在于内部的结构，“自然而然的近于一元化”。[07]

威尼斯人口大致可分为三大阶级。第一等级是贵族。早期有一些是来自意大利的土地贵族，后来还产生过一些商业贵族和军功贵族。随着商业的发展，商业贵族势力上升，老的土地贵族也投资商业活动，形成了约150个大商业家族构成的贵族阶级。英国政治史家芬纳认为新老贵族之间是通过联姻而融为一体，意大利和欧洲其他地方的一个最大的不同就是骑士家族和商业、金融家族的联姻。[08]据估计这个贵族阶级占人口的4%—5%，这个比例包括贵族阶级中的妇女和儿童，如果仅算有参政资格的成年男性，则比例更低，约为1.7%。[09]自1506年起，如前文所提到的，这些贵族家庭的孩子在出生八天之内就要登记在一份“黄金名单”上，以确定身份。

贵族之下的第二等级是市民，就是贵族和下层体力劳动者之间的阶级，包括占多数的小商人及一些城市小业主等。他们约占人口的5%—8%，靠着担任官员和公务人员而在政权之中分一杯羹。1569年之后，他们被登记在“白银名单”（libro d’argento ）上。他们实际上发展为“二等贵族”。第三等级是平民，包括手工工匠和体力劳动者，约占人口的76%—79%。

由此结构可看出，威尼斯没有欧洲大陆意义上的真正的王室和贵族。在中世纪，这是自治城市中常见的一种“没有脑袋”的社会结构。对于一般自治城市，主权在理论上都会归属于更高的政治实体。威尼斯人自有主权，可是它应该放在哪里？威尼斯商人顾不上为此困扰，他们把大陆国家争论教权和王权关系的时间用来发财致富，然后将财富变成分配政治权力的唯一标准。当然，纯粹的金钱不容易带来英国政治思想家白哲特所说的“尊荣”（dignified），于是大的商业家族就想办法把自己贵族化，制造出一个既有实际统治权又拥有尊荣的阶级。但因为他们自己是僭越传统等级而获得地位的，自然担心别人模仿故事，所以需要通过“黄金名单”这样的东西人为制造政治权力壁垒。这与北美殖民地基于财产决定参政资格和美国建国一代试图建立“绅士”共和国的用心如出一辙。

国家与商业利益

地理环境和人口性质决定了商业公司国家的基本功能是尽可能地追逐利润。“与大陆上的人们依赖土地为生一样，威尼斯全城的人都经营海上贸易，以此为生。”[10]

首先，威尼斯周围没有乡村和封建庄园，因而除了食盐之外，生存物资全都需要进口。岛上土地紧张，也没有发展手工业的空间。今天到威尼斯旅行的游客，不少会坐船去著名的玻璃岛，买上一些玻璃小玩意。可是在历史上，靠这样的小岛不可能产生足够规模的手工业。因而，获得真正的财富只有依靠贸易。

当日耳曼蛮族国家还在征服领土和相互争战时，威尼斯人自9世纪就开始专心致志地忙于贸易活动。他们利用威尼斯与拜占庭帝国的关系，发展与帝国控制下的地中海东部地区的贸易。同时，作为一个独立共和国，它可以在天主教、东正教和伊斯兰教地区之间进行贸易，几乎完全垄断从君士坦丁堡和小亚细亚地区到欧洲西部的运输和贸易。1204年，威尼斯利用运送第四次十字军东征的机会，攻陷了君士坦丁堡，控制了地中海东岸和爱琴海地区的贸易。到15世纪，它已经建立起地中海上的商业帝国，拥有强大舰队和大量海外领地，保卫和服务于威尼斯的商业霸权。

欧洲大陆居民一方面不得不靠威尼斯人与异教徒做生意，另一方面又妒恨他们的财富，于是称他们为“与魔鬼做交易”的人。在欧洲人看来，即使在十字军战争这样充满宗教狂热的事业中，威尼斯人考虑的仍然是攫取利益，为此他们既可以向穆斯林开战，也可以洗劫同属基督教世界的君士坦丁堡。就像莎士比亚的《威尼斯商人》所描写的那样，威尼斯人曾被视为唯利是图的贪婪民族，注重物质利益而置正义、荣誉与宗教虔诚于不顾。然而，英国人没想到的是，自己的国家和威尼斯走的是同一条道，以致后来拿破仑不屑地称英国为“店主国家”。

威尼斯不是第一个以商业立国的国家，但是它开创了现代资本主义商业的新模式。黄仁宇指出，由于缺乏政治、宗教、社会上的各种限制与障碍，威尼斯人能够将其资源、精力和组织全盘投入经济活动，“以资金之活用、经理雇用和技术上的支持因素共通使用的原则，使所有权与雇佣结为一元”。这就产生了股份贸易（colleganza）的经营形式。[11]投资者将货物信托于一个随船经纪人，后者可以抽获1/4的利润。1300年后，商人已经无须随船来往，无亲属关系的人合伙经商的情形渐多，海外经纪人也多用雇聘。这种合伙经商组织类似于有限公司。[12]于是经商成为一种有结构、能协定的活动。在这种情形下，信用才能展开，剩余资本此来彼往。“商业的大规模展开，所依赖的不是货币，而是信用。”[13]商业立国、商人统治的特性，逐渐使国家与商业难分彼此，商业的事务就是国家的事务，国家的机构就是商业的机构。

任何制度传统以及神学、哲学上的思辨，都抵不过利益的驱使，最终威尼斯国家制度被商业公司模式所同化，产生了一种极其类似公司的国家制度。

公司国家制度

黄仁宇先生观察到，威尼斯的政府不是人们平常心目中的政府。它凡事都以商业兴趣为转移。有人曾说历史上的威尼斯是“一个商人共和国”，“它的政府即是一个股份公司。它的统领就是它的总经理。而参议院，就是它的董事会。它的人口，就是它的股份持有人”。[14]当然，需要强调的是，这里所讲的人口，只包括“黄金名单”中那极少数真正的股东。在这样的国家中，“民法即为商法，商船队也与海军不可分离，所以政府即等于一个大公司”。[15]芬纳也认为，可以把威尼斯的整个内外政策理解为一个庞大的生产和贸易合作社的决策，“威尼斯的事务就是商业”。[16]20世纪初，美国总统柯立芝说出了类似的格言：“美国的主要事务就是商业。”

这种将威尼斯国家与公司等量齐观的观察方式非常有启发性，是我们理解威尼斯政治制度的一个切入点。

威尼斯的制度长期受到关注。一是因其能够保持独立，二是避免了内部动荡，以弹丸小国建立了商业霸权，故其形象被理想化，在历史研究界甚至出现了“威尼斯神话”（mito di venezia ）这个术语。但是启蒙运动之后，威尼斯又遭到人们的批评，卢梭在《社会契约论》中曾批评其血腥。威尼斯制度的影响也十分广泛，其共和主义理念的传播，对现代英国和美国产生了影响。有学者认为从15世纪的佛罗伦萨、17世纪的荷兰和英国到18世纪的美国，其政体设计中都有威尼斯式贵族分权制衡的影子。[17]英国学者波考克（J. G. A. Pocock）也谈及威尼斯对美国现代共和主义的影响。[18]实际上在资本主义兴起后，现代国家中多多少少都有威尼斯式的制度基因。

威尼斯由一系列小岛组成。最初各岛上的居民由各自选出的护民官（tribunes）治理。在威尼斯尚从属于东罗马帝国时，公元726年民众大会选出一人担任大公（或译作总督），这得到了东罗马皇帝的认可。9世纪，随着东罗马帝国势力衰微，威尼斯得到事实上的独立地位。[19]相比中世纪的其他意大利城市，威尼斯具有最强的独立性，“除威尼斯

外，所有城市在法理上都不是完全独立的”。[20]

选举大公的制度很快变成了几大家族的世袭统治，11世纪初威尼斯发生一次改革，使选举大公的惯例得以恢复。12世纪70年代，发生宪政改革，威尼斯约束大公权力，加强中间阶层的权力，创立了一个480人组成的议会，称为大议会（Serrata），负责选举大公和官员。垄断大议会参加资格的家族逐渐被称为贵族。早期的民众大会被废弃，民众失去了选举大公的权利。这一过程与英、法等日耳曼国家早期部落大会逐渐让权于贵族会议在形式上有类似之处。

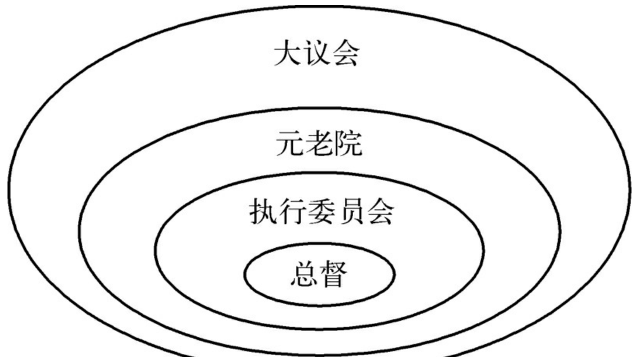
大公的抽签选举办法很复杂，[21]今天美国总统的选举人团制度中还能看到一点儿它的影子，大公就职前也像今天的美国总统般需要宣誓。大公是威尼斯最高官员，虽然他的实际权力受到严格限制，但由于他终身任职，具有充分的经验和知识，且法定可以参加各种权力机构的会议，所以能够发挥重要的政治影响。

在历史学者的“威尼斯神话”中，贵族的美德受到高度赞扬，但是历史学者对贵族个人，甚至是处于最高职位的大公，都很少正面描述。这种现象在共和政体国家很常见，在今天的美国，作为最高行政长官的总统，也常常是媒体和批评家嘲讽的对象。这常常被中国人拿来当作美国言论自由的例证，其实没那么简单，背后的共性值得探究。到16世纪，威尼斯大公已经失去发布命令的权力，只能提出建议，职能仅限于主持各级议会和出席礼节性、荣誉性活动。

从1172年大议会建立之后，到1296年，其组成人数下滑到了210人，大议会变得越来越封闭，被控制在几大家族手中。[22]为了使法律上的贵族身份与社会结构的发展相适应，1297年，威尼斯出台法律限制了大议会成员的资格，史称“关闭大议会”。关闭大议会实际上是让新兴的商人阶层转化为正式世袭贵族，然后关上了其他人成为贵族的通道。至此，威尼斯贵族中的绝大多数是商人出身，即便有少数土地贵族也是将土地资本转化为商业资本进行投资，在中世纪的意义上，已经是新贵族了。从此大议会成员被限定在“黄金名单”的圈子之内。

在这个制度中，约2 000余名贵族代表着约150个家族，统治着近15万威尼斯居民，只有不到2%的人能够参与统治（不过这个比例已经是美国有权参与宪法制定和审批者比例的20倍了）。从统治效率角度看，大议会人数还是太多，于是1179年产生了“四十人委员会”，再后来又产生了元老院（Senate），至1229年稳定下来，元老院成员由大议会选举

产生，由60人组成，后来人数有所增加。1310年，又产生了“十人委员会”。这些委员会和元老院在不同的范围和程度上行使着黄仁宇所说的“董事会”的权力。



威尼斯人的政府（环形模型）[23]

到16世纪，威尼斯政体基本完成寡头化改造，大议会的权力上移到元老院，政府日益专业化，通过各种委员会把持着各种政策的制定，最后形成了16名成员组成的委员会，它甚至可以越过大议会和元老院的议事程序而拥有近乎独裁的权力。

简单来讲，威尼斯政治制度的特点是，贵族集体讨论代替了大公的个人权威，政府权力和职能分散到各个专门机构和委员会。统治成员被限定在封闭的商业贵族为主的阶级中。由于任何家族都不希望别的家族垄断政权，故统治阶层内部采取抽签这种十分“民主”的方式来分配权力。决策上采取了分权和制衡的设计，用各种委员会来分散政权，形成了十分复杂的制度和程序。

这套制度中遗留有罗马城市衰落的历史痕迹。威尼斯独立后，失去了帝国主权，也没有封建领主，对任何人都不承担义务，只剩下地方事务。但客观上它又是一个独立共和国，没有任何人可以声称拥有至高无上的统治地位，于是形成了一种共有主权的现象。商业的发展造成的大家族共治，几乎完全以股份公司的形式塑造了共和国政府。

威尼斯十分独特，但它的出现并非历史的意外，而是中世纪中晚期商业复兴的产物。它和多数中世纪晚期城市之共性，以及它们不同于罗马帝国晚期和中世纪早期城市之处在于其商业性质，以及其居民的“市民阶级”性质。中世纪史学者亨利·皮朗（Henri Pirenne）说，市民阶级本身就是商业复兴的产物，“商人”与“市民”这两个词最初就是

同义语。[24]市民阶级最需要个人自由，因为没有自由，他们就没有权利来行动和经营。“他们要求自由，仅仅是出于获得自由以后的利益。”市民阶级并未把自由看成是天赋权利，相反只是一种便利而已。正如一句德国谚语所说：“城市空气使人自由。”[25]

由于商人或市民的需要，最迟在11世纪产生了商法。在英国，商法法庭叫“灰脚法庭”，因为来诉讼的商人脚上往往沾着旅途的灰尘。各商业城市都获得了司法自治，超然于地方惯例之外。[26]随着司法自治而来的是行政自治。城市集团没有传统统治者，市民不得不凭借自己的力量建立市政机构。到12世纪，市民已经掌握一切市政机构。[27]

威尼斯制度形成之后，威尼斯不仅与当时的北意大利诸邦国产生了复杂互动，后来更影响了尼德兰和光荣革命之后的英国，为它们的国家制度注入了一条基因。这个基因的属性是商人阶层对国家的强大控制、政府的组成方式以有限责任和股份制为特征、国家以追求商业利益为明确目标。

第二节　公司国家的发展：尼德兰

2019年底，“荷兰”政府宣布，从2020年起，对外停止使用“荷兰”这一非正式国名，一律使用正规的国名“尼德兰”。历史上荷兰是尼德兰最为著名的省，所以人们习惯上以荷兰指代尼德兰。

尼德兰之人口与威尼斯有类似之处，即多为移民。欧洲内陆的人们为躲避战乱、追求美好生活，大量涌入沿海诸省。[28]受移民影响，阿姆斯特丹人口从1585年的三万人增加到1609年的近七万人。但其构成没有威尼斯那样纯粹。

就地理位置而言，尼德兰的安全优势比威尼斯逊色多了。但是就像它的名字所显示的，那里是一片“低地”，由于河流和沼泽的保护，它面临的安全困境不是十分严重，因而它屡被大国侵犯却能够保有独立自由。它的地理位置所带来的贸易优势倒是堪与威尼斯匹敌。土地资源显然比威尼斯多得多，但很多农村地区也仍做不到口粮自给。

如黄仁宇所说，尼德兰之成就在于“摆脱了朝代政治及宗教的束缚，又吸收了大量有企划能力的移民，使其能将历史上市镇自治的特色充分发挥到货币银行、水上交通和远洋冒险诸方面”，“荷兰已经在陆战时证明她攻虽不足，防则有余，所以尚不致在欧洲大陆产生大问题”。[29]因此，与威尼斯类似，荷兰也比较自然地走上了贸易立国的道路。

尼德兰独立之前处于神圣罗马帝国的统治之下。早在皇帝查理五世时，尼德兰就是帝国的摇钱树。南方的安特卫普早已是欧洲的香料、编织品、糖、金属的贸易中枢，北方的阿姆斯特丹是欧洲最大的贸易中转站和世界金融中心。

尼德兰在反抗西班牙统治的过程中得到独立，成了“十七世纪标准的资本主义国家”。[30]因而在史学界，这场独立运动被称为“尼德兰革命”。马克思对这场革命的评价非常高，他认为尼德兰革命是英国革命和法国革命的“原型”：“1789年的革命只有1648年的革命来做它的原型（至少就欧洲来说），而1648年的革命则只有尼德兰人反对西班牙的起义来做它的原型。这两次革命中的每一次革命都比自己的原型前进了一个世纪；不仅在时间上是如此，而且在内容上也是如此。”[31]

作为标准的资本主义国家样板，尼德兰从诞生、发展到衰落，整个

命运都与全球贸易密切相关。尼德兰人反抗西班牙的统治，通常被人们认为是为了反抗封建专制和宗教迫害，实际上最初的动因是西班牙对尼德兰沿海贸易的限制，这与美国革命的起因颇为相似。对于尼德兰商人来讲，任何东西都不如生意重要。当尼德兰正与西班牙交战时，阿姆斯特丹的头面人物仍在与西班牙进行贸易，往西班牙运粮食的船挂着假旗帜在海面航行。这正是“商人无祖国”。1812年美英战争中，美国商人也曾如法炮制，新英格兰各州的商人一直与英国人做着通敌生意。尼德兰共和国的对外战争，如1652年和1665年的荷、英战争，1672年的荷、法战争，主要原因都是商业上的冲突。正是这种追求商业利益的强烈欲望使小国尼德兰一度成为大西洋贸易的霸主、“海上马车夫”。

尼德兰人在商业活动中积累了大量货币资本，也创造了强大的金融力量。意大利佛罗伦萨的美蒂奇家族在欧洲的金融霸权就是被尼德兰人接了过去。阿姆斯特丹的交易所具有鲜明的资本主义性质。尼德兰的一系列金融创新，都是在阿姆斯特丹首创，后随着1688年光荣革命传入伦敦。[32]

尼德兰人的思想文化也透着商业气息。著名政治思想家格劳秀斯（Hugo Grotius）是现代主权理论和国际法的先驱，至今仍是政治学学生的必读作者。细究起来，他的思想出发点就是为尼德兰的商业利益辩护。他的《论战争与和平法》《论海洋自由》为尼德兰的商业帝国主义辩护，使尼德兰共和国及其东印度公司的劫掠、殖民、战争行为变成正义的行动。格劳秀斯志在证明为商业利润发动战争是正义的。传统正义观认为，只有正当的权威机构发起的战争才有正义可言，格劳秀斯则试图证明这种权威机构不仅可以是国家，也可以是私有贸易公司。尼德兰哲学家斯宾诺莎也非不食人间烟火的思考者，他颇费苦心地将商业寡头统治的共和国体制描述为一种“民主”制度。[33]

商人的统治

独立战争中，尼德兰贵族阶级受到沉重打击，城镇中的资产阶级有了抬头的机会。[34]此后，贵族们习惯于住在国督宫廷的所在地海牙或他们自己的乡村地产上，与城市商人阶级井水不犯河水。[35]这给了城市市民自由的生长空间。在这个商业狂热和早期资本主义生产方式统治的共和国中，金钱和政治权力前所未有地结合起来，甚至干脆成为一体。“荷兰共和国的地方权力机构愿意倾听企业家和商人们提出的意

见……从一开始就存在着一个健康的投资气氛，这种气氛反过来又有益于消费和创新。”[36]

商业和金融阶级用财富把持官职，又利用政治权力来维护自己的利益，与意大利城市共和国中一样，形成了财富和权力的“闭环”。1586年，一个被伊丽莎白女王派往尼德兰的英国人观察到，尼德兰统治阶层是“至高无上的磨坊主和奶酪商”。[37]阿姆斯特丹商业精英阶层还可以通过操纵殖民贸易公司（如荷兰东印度公司、西印度公司和苏里南公司）来对共和国施加政治影响。[38]加拿大马克思主义政治学者埃伦·M.伍德说：“荷兰的霍布斯主义者预设了一种社会，在其中商业利益和超经济权力、政治地位与特权不可分离，还意味着，即使在这种深度商业化的社会中，经济利益的和谐也必须通过政治手段实现。和谐的关键手段不是后来盎格鲁—苏格兰商业社会模式中的那种，即市场的‘看不见的手’。但它也不是法兰西‘政治经济学’中的那种绝对主义君主制。在这个商业社会中，实现政治稳定与和谐的最好方式是财富与公职对接的共和政府。”[39]

政治制度

1548年，皇帝查理五世让神圣罗马帝国议会通过了“奥格斯堡议案”，使尼德兰所有的省脱离帝国的立法和司法管辖，成为实际上独立的政治实体，即“低地国家”，或“17省”。反抗西班牙统治的大起义之后，1581年北方各省成立了联省共和国，走上了现代国家发展道路。共和国的政治体系是建立在两个相互矛盾原则的妥协基础之上的。1579年的《乌德勒支条约》规定，“各省将在它们自己之间组成联盟、邦联和联邦”，一方面声明存在统一的政府，另一方面每个省和城市仍然保留其权力、特权和习惯。[40]因而，虽然存在着法理意义上的共和国主权，但是与威尼斯类似，尼德兰也面临中央权威事实上的阙如。各省都产生了相对独立的地方统治者，其主要成员多数是因商业成功而致富的地方城市精英。[41]

各省之上原有统治机构——共和国议会，以及一个表面上类似中央集权国家官职的“执政官”，该长官曾经是主权的代表。但是荷兰省的经济力量过于强大，该省的统治阶级对中央权力形成了强大制约。因而，在尼德兰的黄金时期，政治生活的中心舞台是各自治城市，特别是

市政官职。土地所有者或金融家用其财富把持市政官职，形成庇护网络。与金钱紧密交织在一起的地方政府享有几乎无限的权力。历史学家们对共和国工商业、金融乃至文化方面的革命性进展赞叹不已，但也看到了中央集权失败所埋下的衰落种子。有学者认为，从政治角度看，荷兰的共和国时期纯粹是在浪费时间，当其他国家都在加强中央集权的时候，它仍陷于中世纪的分裂混乱状态。[42]

当时共和国有两个中心城市，阿姆斯特丹是经济中心，作为省和联邦政府所在地的海牙是名义上的政治中心。荷兰州联盟、省政府委员会、联邦代表大会、国务院都设在海牙。海牙还是国督宫廷所在地。威尼斯的总督（大公）是威尼斯精英的一部分，而尼德兰的这个总督完全不属于阿姆斯特丹，有时还与阿姆斯特丹精英发生激烈冲突。[43]因而，共和国实际存在着双层权力结构，真正有意义的政治生活只在下层。

鉴于本书的关注点，我们只需要关注下层，看看城市的政治制度。以阿姆斯特丹为例，该城有一个由36名终身委员组成的城市委员会（vroedschap)，还有1名治安官（schout）、9名地方法官（schepenen）以及4名市长。阿姆斯特丹有一点不同于尼德兰其他城市，即它的市长独立于城市委员会，由前市长和前法官们任命，这些前官员在政治中有很大的影响力。阿姆斯特丹全城有一个319人组成的权力集团。在该城，“财富、地位和权力不同寻常地重叠在一起”。[44]

我们可再看一下隔着须德海与阿姆斯特丹遥遥相望的兹沃勒市。该市政府有两个部门：行政部门和市民代表（gemeente ）。市民代表由该市四个街区分别选出，每区12人，共48名代表终身任职。每年市民代表会议选出8名地方行政官。行政部门既是行政机构也是司法机构。每个月由地方行政官中的两人担任市长。市民代表会议掌握权力，重大事情都要开会审议。行政部门官员任期短、权力有限，且职位经常轮换。[45]这种制度在上艾瑟尔省和海尔德兰省十分典型。乌德勒支和格罗宁根等地则是由行会支配城市制度。在沿海各省，一个共同特征是商人为主的市民阶级掌握政治权力。

第三节　公司国家的成熟：英国

上一章我们已经粗略回顾了英国代议制的萌芽。资本主义的发展带来了代议制的真正进展，议会制度在1688年光荣革命达到了高峰。英国成熟起来的议会制度与我们前边讨论的威尼斯和尼德兰城市共和制度有何异同？又有无内在关联呢？

虽然英国在相当程度上也是一个移民国家，但到此时其移民历史少说也有1 000余年，最新的统治民族诺曼人已经在英国定居了600余年，因此英国社会与新生移民社会大不相同。与威尼斯和尼德兰相比，英国显然具有更多的“领地国家”性质。英国的国家规模比威尼斯和尼德兰大得多，封建制度不如欧洲大陆发达，但也经历了长期发展，中央集权自诺曼征服以来就比较强大，阶级结构也远比城市共和国复杂得多，因而英国受到相互牵制的多重国家理由的驱动。

即使如此，我们还是可以清楚看到追求商业利益在近代英国国家功能中居首要地位。从地理上讲，英国的离岸位置使其受到的陆地安全威胁较小，这一点与威尼斯更为接近。良好的港口和航运优势是与威尼斯和尼德兰类似的。在此条件下，资本主义的发展必然会带来国家性质的转变和制度的适应。

与威尼斯和尼德兰相比，英国拥有更多的农业人口，从现代化进程来看，这是英国的一个劣势，因为农业人口和封建依附关系会阻碍资本主义制度的演进。但从为资本主义提供自由劳动力方面看，这又是个巨大优势，使英国比威尼斯和荷兰后劲更为长久，其工业化潜力远在后两者之上。英国17世纪之前的内部冲突，很大程度上要归根于农业和商业的利益无法协调。14—15世纪开始的“圈地运动”经过几个世纪的发展，到1660—1689年，已经带来了农业组织和工商业的对流。因而，“‘政治自由和宗教自由已经开始和通商保护政策发生联系’。因为问题由抽象变为实际，国事才可以由政党政治解决，君权神授再没有提出来的必要。所以威廉和玛丽象征着英国在本质上变成一个现代国家。”[46]黄仁宇认为，彼时的英国，“在国际竞争激烈的场合中既已将神权推翻，并且将朝代国家的性格革除，她还靠什么作她存在之理由？岂不只有在经济上发展，在内加紧商业性质的组织，在外增强国际贸易，开拓殖民地？”[47]

“光荣”的公司并购

1688年的英国“光荣革命”因其未发生大规模流血冲突而受人称赞，似是英伦保守渐进政治风格之明证。但细究起来，却可发现此革命之所以能够温和进行，乃是由于它本来就没有那么“革命”。很少有人看到，光荣革命其实就是英荷两国商人和新兴资产阶级联合进行的一项冒险事业，其目的是将尼德兰的制度要素引入英国，以近乎公司合并的方式把英国改造成一个更适合商业和资本主义繁荣发展的天堂。事实上，1688年之后，英国商业和金融巨头获得了出席议会的权力，商人资本与地主贵族在政治上实现了联合。

先看尼德兰人方面：在那个重商主义时代，尼德兰共和国的大量金融资源没有用来提高生产率，而是用来以军事手段获得超经济的贸易优势。因为面临法国重商主义的挑战，尼德兰需要与英国联合打败法国。那么最好的办法是让自己人坐上英国的王位，埃伦·M.伍德说，荷兰人实际是用自己的资源支持威廉竞标英格兰王位。所谓“光荣革命”完全是一场成功的入侵，“它是一次确凿无疑追求私人利润的商业投资，不仅得到国库还得到阿姆斯特丹证券交易所的资金支持”。[48]

再看英国人方面：新兴资产阶级饱经王室政治动荡以及宗教等因素的恼人干扰，无法专心致志地谋利，也需要一次制度变革。

早自都铎王朝时期，王室的中央集权化努力，就使地主们丧失了许多封建特权和超经济权力。埃伦·M.伍德认为，这使他们的财富越来越取决于生产力水平及商业成功。[49] 中世纪作为政治功能与责任基础的土地观转化为一种为收益而投资的现代土地观。新兴地主的利益越来越依赖于土地产生的商业利润。[50] 在全球扩张中，英国也与仅仅满足于追求贸易优势的威尼斯和尼德兰不同，它创造了第一种由资本主义驱动的帝国主义，目的是经济剥削。[51] 黄仁宇也看到，在封建社会里，农业生产除了供人食用和维持社会等级之外，很少衍生出用商业交换的方式谋利的现象。但这种情形在都铎王朝已经改变，至斯图亚特王朝变化更大。国家逐渐从自然经济进展为金融经济。[52]

对当时的英国人而言，尼德兰人时而是竞争对手，时而是结盟伙伴，时而是资金来源。17世纪的尼德兰是金融最发达的国家，向各国提供贷款。英国王室的战争和英国工业革命的启动都离不开尼德兰的资金。1694年成立的英格兰银行，大部分资本来自荷兰人。英国的东印度

公司、北美移民，也都离不开尼德兰股本。两国命运紧紧交织。在制度上，尼德兰一直是英国资产阶级羡慕的榜样。霍布斯曾说，英国人艳羡尼德兰城市是英国革命的原因之一。[53]哈林顿（James Harrington）的《大洋国》一书自称受到古代犹太人、希腊人、斯巴达人和威尼斯人统治模式的启发而构建了自己的乌托邦。[54]他虽然没提尼德兰，但是威尼斯制度显然是尼德兰制度的先驱，这也反映出他的理想国与尼德兰也许有着类似的政治逻辑。

尼德兰人在英国内部也有很大的影响力，可以说，英国的资本主义发展是离不开尼德兰人的。从11世纪起，尼德兰就开始向英国移民，最初是跟随诺曼征服者做雇佣兵，然后留在英国从事农业和手工业。后来不断有人出于经济动机而移民，到12世纪末，英国各地的纺织业工人有很多来自尼德兰。14世纪，尼德兰的佛兰德尔人为躲避战争和内乱，大量移居英国。毛呢产业是尼德兰早期资本主义的主要产业，自10世纪以来，尼德兰本地羊毛就已经不够用了，进口自英国的羊毛和本地佛兰德尔人的纺织业、漂染业形成了密切的共同体，[55]用今天的话讲，形成了一个“产业链”。英国为了获得更高的利润，鼓励引进佛兰德尔的工匠和技术，以期把整个“产业链”都放在英国内部，获取重商主义利益。

2018年特朗普总统发动中美贸易战之后，美国不断指责中国“偷窃”技术，却不讲西方历史上“偷窃”了东方多少技术。其实技术的迁移和转让是再正常不过的事情，现代工业国家崛起都经历过这个阶段。英国的爱德华三世就系统性地从尼德兰引进技术和产业。美国建国后，开国元勋汉密尔顿也曾推动过同样的事业，大举从英国吸引和“走私”技术工人。

尼德兰移民工匠的到来不仅给英国带来了先进的技术和设备，而且打破了封建行会对生产力的阻碍，改进了产业组织。最初行会排斥移民，但英国王室坚决支持外来织工。在查理五世统治时期，约10万尼德兰人被迫离开，其中大量是去了英国和新大陆。“血腥玛丽”的天主教苛政结束后，信仰新教的荷兰人又掀起了向英国移民的浪潮。到光荣革命期间，更是有大量尼德兰军人和商人跟着威廉亲王去了英国。

由于以上诸多原因，英国资产阶级有着模仿、移植尼德兰制度的强烈愿望。克伦威尔于1647年和查理谈判的时候曾说，要是尼德兰的政治体系能移植于英国，英国人民必蒙其惠。[56]克伦威尔与尼德兰作战

时，仍有意将两国合并为一。_[57]_弗格森认为，1688年的革命是受到伦敦商人支持的贵族寡头集团的一次政变，这次革命的胜利常常被认为是英国自由主义和议会君主制的胜利，同时也带有英荷联盟的意味。_[58]

光荣革命后的英国政制

光荣革命中止了“复辟时代”的王权扩张和专制主义趋势，改变了国王与议会的关系。革命之后，英国逐步确立了君主立宪制，王权被削弱，受到诸多限制。此后王权虽有起落，乔治三世还曾一度得势，但总体上是向着弱化的方向发展。议会地位增强，在立法上开始压倒国王的主导地位，形成了“君主立宪制”的基本制度形式。商人阶级获得了国家权力，如比尔德所说，英国革命使议会地位上升，上下两院的殖民和外交事务都受到重商主义的支配。_[59]

但是，光荣革命后的英国国王并未变成威尼斯大公，他仍拥有强大权力，特别是行政权。不过议会可利用其拥有的财政权，有效地影响国王的政策。国王只能在议会限制的范围内行使这些权力。_[60]_例如1695年，议会因政府打击海盗不力而迫使威廉成立了贸易局，加强对海外贸易和殖民的保护。威廉三世时，出现一党内阁，但并未出现能够取代国王领导内阁的首相，国王在名义上和实际上都仍是政府首脑。此时英国距离发展成熟的责任内阁制还有一段距离。

这一时期英国政治的基本特征是混合式宪政，其实质就是贵族寡头统治，一直到19世纪中叶，上院贵族长期控制着英国的行政、立法等权力。上院贵族主要由乡绅、大地产所有者构成，主要还是土地贵族的代表，但他们已经主要以资本主义方式经营地产了，所以是资本主义化的贵族。马克思在《英国的选举——托利党和辉格党》中指出，19世纪中叶前的英国制度是最适合大土地所有制的，辉格党和托利党人都是大土地所有者。_[61]

光荣革命并未完成资产阶级的革命任务，随着资产阶级力量的上升，这个革命还会不断地向前推进。1832年的议会改革法开启了改革时期，维多利亚女王在位期间，英国确立了虚君制和议会至上原则，形成了责任内阁制。两党制度形成，政党也成了全国性的政治组织。1832年之后的第二次和第三次议会改革，加速了上院贵族力量的衰落，地产改革、遗产税和累进所得税，以及《谷物法》废除后国外粮食大量涌入造

成的小麦价格下降，这些因素都使贵族阶级的境况雪上加霜。19世纪50—70年代文官制度建立，也削弱了贵族力量。19世纪的英国目睹了内阁和首相权力的扩张，上院的衰落，下院对领导权的掌握。这个基本架构一直持续到今天。

至此，英国成功地在最大限度上将一个“王朝国家”“领土国家”改造成了一个公司国家。新兴资产阶级控制的议会成了国家的董事会，决定一切重大事务。国王在议会之中，象征着古老而威严的主权和尊荣，他的功能就是欺骗民众，用象征性统治掩盖真正的统治者——不要告诉民众“去选择你们的统治者”，让他们相信国王就是统治者，国王这个未经选择的统治者可以让他们平静，不必对他们解释在位（reign）和统治（govern）之间的差别。[62]政府（内阁）成了一个经理，忠诚地执行国家拥有者的意志。

威尼斯、尼德兰和英国之比较

威尼斯共和国、尼德兰共和国中的城市政府和英国光荣革命之后形成的立宪君主国，三者各具特色，迥异之处甚多，看似难以横加比较。但是，其制度演变背后的机理却大有值得对比之处。

马克思曾说，商人资本发展的大革命是促使封建生产方式向资本主义生产方式过渡的一个主要因素。上述三国的制度演变都是发生在这个过渡中。

在这三个国家中，商人资本和金融资本共同的梦想就是令金钱等同于权力，公司等同于国家。正如布罗代尔所说，资本的成功是由于它与国家融为一体，资本等于国家。[63]所谓共和制度就是让各类财产在政府中按比例拥有发言权。[64]对内，资本主义发展需要法治，没有法律确保的可预期前景，没有对产权的保护，资本家们就不敢对未来投资；对外，资本需要国家力量来保护贸易路线、担保债务和国际条约。[65]资本主义国家这种权钱合一的性质，原本应该是现代世界最基本的常识，却在西方政治意识形态的不断涂抹下被人们忘却了。“当资本全球化的拥护者们叫喊着反对大政府时，他们不仅虚伪而且忘恩负义。倘若资本没有控制过大政府并使之为其专门的利益效力数世纪，它会怎样呢？”[66]

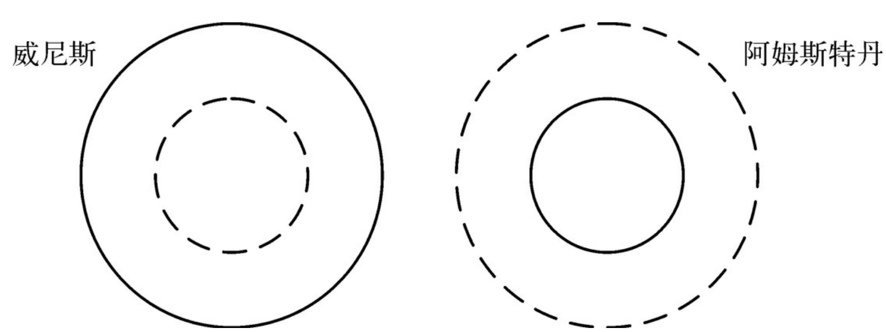
三个国家都比较成功地实现了这个梦想。但是它们处在从前资本主

义商业向工商业资本主义发展道路的不同阶段，因而其公司国家的纯粹程度不同。埃伦·M.伍德十分强调区分资本主义和前资本主义商业。伍德认为英国之前的商业帝国如威尼斯和尼德兰，城市商业阶层对商业机会不足的反应不是提高劳动生产率和改善成本—收益比，而是借助超经济强制对生产者进行更残酷的压榨。如果有更好的赢利机会，他们也不惜脱离商业活动，对此她称之为“城市商业封建主义”。[67]面对欧洲市场衰落，英国的措施则是投资技术革新以降低成本，而不是像荷兰那样撤出投资，转向非资本主义商业形式。[68]

上述结论在国内政治中的一个具体体现就是商人资本贵族化的情形不同。威尼斯原本没有强大的贵族传统，但是商人阶级很快就用法律定义了自身的贵族身份，并且利用到手的特权，关闭了社会阶级上升的大门，建构了一个封闭的政治特权圈子，在这个圈子中，采取“民主”的方式来管理政治事务。

以阿姆斯特丹为代表的尼德兰城市远离贵族，商人阶级也很快就掌握了城市政权，并且同样在身份上变成了贵族。但是毕竟尼德兰城市不像威尼斯那样远离陆地，既无安全之忧也可免于农村地区的影响，所以阿姆斯特丹人无法像威尼斯人一样通过一个简单的“大议会关闭”法律来建起封闭的特权壁垒。阿姆斯特丹黄金时期，其资本主义的发展程度比威尼斯更高，商人阶级也更习惯于用经济手段来掌握政治权力。所以他们更擅长用复杂的制度设计来维护少数商人特权阶层的权力垄断，实现金钱对政治权力更加精密的俘获。

彼得·伯克特意用了两个不同的词来分别描述这两个社会：威尼斯是“等级社会”，而阿姆斯特丹是“阶级社会”。[69]前者有更强的封建色彩，后者更接近资本主义。另外，在威尼斯，家庭更重要，在阿姆斯特丹，个人更重要，[70]贸易公司由个体而非家庭组成。英国历史学家普赖斯（J.L. Price）也指出尼德兰不是一个等级社会，而是一个阶级社会，经济因素是其支配性力量。[71]



威尼斯与阿姆斯特丹的社会结构 [72]

彼得·伯克用两张图非常有趣地显示出两个城市共和国的不同。在威尼斯，现代资产阶级还未形成，商人尚无权力和地位上的自信，周围的意大利世界还有着封建贵族和教皇势力的汪洋大海，所以他们需要在法律上将自己变成贵族。他们知道自己不是真正的贵族，他们由商人摇身一变成为贵族的故事在别人身上一样可以发生。所以他们上车之后急于关闭车门。在尼德兰，特别是在阿姆斯特丹，市民要更自信一些。周边已经是新兴工商业阶层和金融家们的世界，他们已经不是那么在乎贵族的身份，所以权力阶层的外围边界模糊。但是由于国家的高度商业化，经济权力与政治权力几乎完全合在一处，所以公共职位带来的经济收益更加令人垂涎。权势集团倾向于形成更小、更紧密的圈子。这一趋势在后来的英国继续发展。1688年之后，大的商业和金融资本已经在议会登堂入室，和大贵族联手操纵复杂的宪制机器。

还有一个方面较少得到人们的注意，那就是国家主权所在和政府权力的配置问题。前边已经提到，主权的阙如是封建时代的普遍现象。著名中世纪史学者亨利·皮朗指出，封建制度没有最高主权，军事制度和行政制度建立在封建土地所有制的基础上，即使原则上存在着最高主权，实际它已经归于消灭了。[73]就城市来讲，罗马时期的市政制度中本就没有最高权威的位置。在封建时代，主权落到了全体市民手中。通常由市民大会来选举行政长官管理城市公共事务。

商人阶级成为共和国统治者后，俘获了这一制度，将国家改造成了一个股份制公司。董事会掌握着国家的所有权力，行政官被降到仅仅是一个执行官的地位，即使是执行权，也不全在执行官的手中，而是通过各种委员会来进行分权。威尼斯和阿姆斯特丹的制度设计基本逻辑差别不大，只是在细节上有所区别。

英国则相反，它早已具有强大的王权。在王权、大贵族与小贵族和乡绅三者的长期斗争过程中，代议制获得高度发展，但是王权和封建贵族仍然是新兴商业资本发展的主要障碍。于是资产阶级发动了光荣革命，进行了一次“公司重组”。革命的结果是议会权力大增，资本进入议会的权力结构之中，先是掌控了上院，使之成为国家的“董事会”，后来随着工业资产阶级的成长，下院接管了这个董事会的权力。

英国与威尼斯和尼德兰所不同者，即在于是否有强大的行政权力。这就是原本有无主权和主权强弱所造成的区别。至此英国国王仍然控制

着行政权，王权的进一步削弱就需要后来的内阁制发展、三次议会改革以及文官制度的产生来解决了。

总之，比起威尼斯和尼德兰，英国的资本主义更加发达，但是其公司国家的发展却不够纯粹。资本与国家全面一体化的纯粹的公司国家的样板，要等待新生的美国来创建。

第四章　独立与立宪

前面两章分析回顾了代议制的起源和公司国家的制度演变。这两条线索在英国光荣革命中交汇，随后在美国独立和立宪的过程中充分地融合，催生了新的宪法制度。

第一节　独立运动

北美殖民地的独立，被后世的美国历史学家涂上了一层层油彩，使其看起来完全是一场追求正义、反对不公、抵抗暴政的伟大革命。实际上，美国独立运动的历史叙事充斥着借口、幻想、谎言以及精心建构的史诗。

如果比较充分地了解当时的各种情形，不难发现革命的主要原因十分简单，就是殖民地对土地扩张和商业利益的追求。《独立宣言》这样的革命文献在后人眼中充满了雄辩的自然法原则，其实里边几乎每一句话都浸透着现实的利益，是各种具体利益群体达成的妥协与共识，当时的革命者都可以准确地解读出其利益内涵。

“独立战争带有一种非意识形态的味道。正如约翰·亚当斯后来解释的那样，这一革命所表现的原则就像经历了这场革命的十三个州一样众多，在某种意义上，差不多就像参加这场革命的人数那样多。”多数参加独立事业的人都有自己具体而真实的利益寄托，例如，弗吉尼亚人是为了保障其烟草种植业的利益，在那里，革命被叫作“烟草战争”。[01] 麦基文则认为，“美国革命是贵族尤其是土地贵族的杰作；因此，其结果就是地主阶级地位的加强”。[02] 黄仁宇说得更为透彻：“涉及维新与现代化的运动时，最初总以民权问题、民族成见、国家利益等争端发难，经过一段剧烈冲突迄至和平重现后，经济因素的影响还不一定会十分明显。可是有了历史的纵深，吾人即可领悟：既有全面的动乱，不可能与财富问题无关。而且最后的解决方案，亦必具有处置经济事宜的能力。”[03]

第一章已经提到，英国人之所以建立北美殖民地，是为了追求自己的重商主义利益。重商主义的关键是对货币的需求，每个国家参加国际贸易都是为了换来更多的通货。货币就是力量，“如果用金银的存量来衡量一国财富的多少，则只要增加了一国的财富，那就等于增加了一国的政治和军事力量。重商主义是一种理论，它为民族国家建立时的政治过程提供了一种经济上的理由。重商主义的首要目标是获取并保有尽可能多的货币——金和银”。[04] 与其后产生的自由贸易理论相反，重商主义理论认为贸易就是一种零和博弈。因而，重商主义贸易政策不可避免地导致贸易争端，而这又常常恶化为军事争斗。建立殖民地的一个重要目标就是增强一国的出口优势，因而殖民帝国的殖民地政策也是服务

于出口贸易这一核心利益。“出口是‘好’的，并且被鼓励，即使出口要求财政支持；进口是‘坏’的，因此要用税收、政府阻碍来积极防止，并且，如果其他一切均不见效，政府便会公然禁止进口。……这些都是英国对其美洲殖民地的政策要素。”[05]

依据重商主义理论，殖民地应该与母国形成互补贸易。理想的殖民地是那些与母国和其他殖民地尽可能不同的地方，以便提供不同的产品，同时可以进口母国的商品。所以在英法七年战争后，英国要加勒比海的瓜德罗普岛而不是加拿大作为战利品，原因在于前者产糖，后者的资源基础和贸易品与北部殖民地如出一辙，不符合英国的重商主义利益。

重商主义理论决定了英国与殖民地之间既有共同利益，又有潜在冲突。首要的冲突就是对殖民地贸易的限制。新英格兰和中部濒大西洋殖民地对英国贸易存在巨大逆差，除木材、海军补给品和咸鱼外，很少有东西出口，所以构不成对母国的挑战。南部殖民地的收支相比起来要更加平衡。殖民地如果要获取利润，就得让劳动力向增加值更高的产业转移，但英国不希望殖民地的产品与英国制造的商品产生竞争，所以它不可能允许殖民地发展冶铁业、纺织业，纺织品等的贸易也被禁止。于是殖民地只能发展造船业和海洋运输业。海洋运输业中的劳动力占总数的5%—10%，仅次于农业。[06]由于组织工作改善、泊港时间缩短、航线专门化以及船只经营货物的专业化，航运业生产率得以迅速提高。

英国和殖民地的第一个重要冲突点是《航海条例》。1660年、1662年和1663年的航海条例中有三个关键条款：1．殖民地贸易所用船只须由英国人或殖民者制造、拥有和指挥，船员至少有3/4是英国人或殖民地人，这是为了保留海运业利益和英国海军实力；2．殖民地和英帝国以外地区的贸易都要由英国操办，目的是减少帝国金银外流以及保障英国码头工人就业；3．某些殖民地商品只能出口到英国，以保障英国需要，特别是海军的需要，同时增加运费和装卸费收入。总体上，这些措施导致殖民地商品出口价格降低，消费品进口价格升高。

《航海条例》对各殖民地的影响不同。新英格兰各殖民地因之获益，因为它们避免了帝国外的竞争，造船业和航运业规模扩大；英国向殖民地敞开市场，也使得南卡罗来纳等州获益。也有研究认为英国并未给殖民者造成严重的财政不利。总体上，18世纪上半叶，英国与殖民地关系不错，《航海条例》影响不大，且主要影响南部的烟草和大米种植者。[07]

第二个冲突点是英国对殖民地扩张的限制。殖民地整体的经济增长主要源于劳动和土地供给的增加，因而土地要素对于殖民地经济十分重要。对于土地投机者，向西不断扩张也有巨大的获利空间。但是英法七年战争后，英国下令阿利根尼山以西土地为国王所有，殖民者不得染指，引起了北美殖民者的不满。英国这样做是为了避免与法国殖民地和以前受法国人保护的印第安部落发生摩擦。也有观点认为英国此举是为了维护其皮毛贸易和土地投资利益。[08]但是北美殖民者现在没有了法国人的威胁，也就不再需要英国的保护，他们急于向西扩张。最终，英国的《1774年魁北克法》得罪了康涅狄格、马萨诸塞和佛蒙特等殖民地的殖民者和投机家。

还有观点认为殖民地对货币的需求未能得到满足，也是冲突的原因之一。北美洲在成长过程中，非常需要一种宽松的信用制度和货币政策。英国却漠视殖民地人民的这种需求。殖民地在与宗主国的贸易中是入超，货币外流。英国既不在北美铸造货币，又不许英国货币出口，殖民地本身也不产金银，所以除马萨诸塞私铸了一批“松树钱”之外，殖民地只能靠墨西哥银币，以及与西印度群岛开展贸易赚取货币。此外，还只好以烟草作货币。[09]但是帕塞尔认为这个问题并不严重，因为英国执法不严，且罗得岛等地存在货币过剩，七年战争期间还发行了大量纸币。[10]

不管怎样，到冲突前夕，殖民地的境况绝对不能说是难以忍受，英国的暴政也没有多么严苛。18世纪后期，北美殖民地居民的人均收入居当时世界之首。[11]1775年时，北美殖民者是世界上最富裕的国民。七年战争时，殖民地士兵平均身高比英国高出许多。[12]弗格森认为，北美殖民地居民是英国所有殖民地臣民中最富裕的。到18世纪70年代，新英格兰人差不多已是世界上最富有的人了。人均收入至少与英国本土持平，而且分配更为平均。与英格兰人比，新英格兰人的农庄更大、家庭更大、教育程度更高、交税更少。1763年，英国人均缴税为每年26先令，而马萨诸塞人只需交1先令。[13]

也有人认为殖民地人主要是不满于七年战争之后的新税，但实际上当时殖民地的税率已经低于英国本土，且英国认为这场战争主要是为殖民地而打，殖民地是主要受益者，负担一些成本也是合情合理的。当时英国在殖民地征收的税和关税正好与其在殖民地的行政管理费用抵销，远称不上是苛捐杂税。1765年英国议会通过《印花税法》，预期收入并不高，且于次年3月取消。此后双方达成协议，英帝国只能在对外贸易

中征税，国内交易免税。两年后，财政大臣汤森将茶叶税从每磅1先令降到3便士。1770年1月，诺思勋爵政府废除了所有新征税项，除了针对茶叶的税。人们所熟知的1773年波士顿倾茶事件，其实并非因为英国税赋太苛。实际是英国政府给予东印度公司回扣，导致当时茶叶价格太低所致。所谓倾茶事件并非由愤怒的消费者发起，而是由波士顿富庶的茶叶走私者发动，因为他们无法牟取暴利。[14]

因而，殖民地要求独立并不完全是因为他们声称的暴政、高税负等，而是有着很强的利益导向，关系到一些群体的特殊利益。殖民地人口分三类，一端是“爱国者”，是由中产阶级律师、商人和种植园主构成的“口齿伶俐的集团”；另一端是亲英分子，也就是所谓“效忠派”；其他是沉默的大多数。[15]独立运动就是由代表有产阶层的爱国者们所主导的，而他们也主导了后来的制宪和建立联邦政府的过程。正如黄仁宇所说：“如果自由与民权是美国宣布独立的理由，则这理由所支持的目的，乃是美利坚合众国的经济体制。如何形容这种体制？现用辞汇中尚无一个比‘资本主义’更切合的字眼。”[16]

独立运动中的制度竞赛

独立革命不仅仅是殖民地与英国的一场斗争，也是殖民地内部对未来制度形式进行探索、比较和竞争的过程。

独立运动甫一开始，北美13个殖民地在制度上就开启了一个新的时期。1774年，各殖民地议会相继停止或解散。到当年10月，除康涅狄格和罗得岛外，各殖民地都组建了新议会。比起殖民地早期阶段，这一时期更可视为美国制度的起源时刻。此时的北美已经不再是旧殖民地，而开始蜕变出新的革命政府。

1776—1780年，各州陆续通过了新宪法，这些宪法对后来美国联邦宪法的形成多多少少产生了影响。联邦宪法生效后，这些州宪法并未全部取消，弗吉尼亚、新泽西、马里兰、纽约等殖民地宪法沿用到19世纪，马萨诸塞州宪法屡经修订，至今依然有效。

马萨诸塞开创了选举产生制宪会议，制定成文宪法，然后交付批准的模式。这成为后来美国宪法所采用的程序。

弗吉尼亚发表了由乔治·梅森（George Mason）为州宪法起草的

《权利宣言》，开创了一种新的宪法权利法案模式。它不仅启发了美国宪法前十条修正案，也成为后来法国革命的《人权宣言》和1948年联合国《世界人权宣言》的先例。梅森在宣言中列举的权利包括：权力属于人民；政府官员是受托人和仆人；英国颁布《大宪章》以来实现的各种自由权利，包括陪审制度和迅速审判；以及人道惩罚、民兵、宗教自由等。但其创造性不宜高估，因为在英国宪政史上，这是贵族斗争的常见模式。那些权利大多也是贵族在封建制度下所享有或追求的特权。

宾夕法尼亚、弗吉尼亚、南北卡罗来纳、佐治亚、马里兰、纽约、马萨诸塞、新罕布什尔和特拉华等十个州的宪法采取三权分立。康涅狄格、罗得岛和新泽西则保留了殖民地的混合政府结构。采取三权分立的州以立法和执法权分离取代了英国宪政中的混合政府体制。通常的解释是，英国式混合政府强调不同阶层间（仅限于有产阶层）分享政权，通过议会两院席位和普通法保证王权、贵族和中小资产阶级自由人参政。北美殖民地没有君主和贵族，财产分布较广泛，没有必要设立阶级等级，因而政府权力须由不同部门分别享有。

一些州宪法还建立了议会拥有最高立法权的原则。原来的总督参事会或被废除，或转化为议会上院。九个州建立了两院制，包括佛蒙特、新泽西、特拉华、马里兰、北卡罗来纳、纽约、南卡罗来纳、马萨诸塞、新罕布什尔。宾夕法尼亚和佐治亚两州采取一院制。

总督职位得以保留，多数州规定总督由立法机构选举，负责实施立法，至少有十个州的总督无否决议会法案的权力。

这些制度变化大多显示了公司制度的特征。除威尼斯开创的公司式商业共和国比较早地采用了权力分立的原则，历史上几乎没有任何其他可能对殖民地产生重大影响的政体采取过严格的分权制。罗马帝国、中世纪封建国家和现代英国、法国均是不同类型、不同程度的混合政体。前面已经讲过，公司国家之所以采取权力分立的制度，历史根源乃是主权的缺失和重建，而真正的原因是其现实根源——这是一种有效的公司治理模式。它最能够保障股东的控制权，同时又给经营活动留下足够的自由空间。

一般的历史学和政治学叙事，一定会提到美国这一时期的制度演进受欧洲启蒙思想之影响。诚然，北美殖民者领悟和接受了洛克的理论，并付诸实施。[17]法国孟德斯鸠的《论法的精神》对革命者的精神必有所影响，英国哈林顿的分权思想也影响到卡罗来纳、新泽西和宾夕法尼

亚的宪法。他们的名言警句在美国制宪大会上被频频引用，亚当斯、杰斐逊等领袖人物显然都受其影响。

但这种影响不宜夸大。言辞不等同于真实的动机。毕竟人类制度的设计，绝大部分是出于利益考虑，也许除了原始的宗教共产团体、近代空想社会主义者及形形色色的乌托邦实验家等少数例外，人类历史上极少有为纯粹的理念而进行的政治行动。正如比尔德所明说的：“只有利益才是立国的主导原则。”[18]布尔斯廷也说，权力的分散并非出自任何人的计划，并非运用一种理论的结果，也并不体现任何已知宪法的“原则”。[19]

再进一步，即便受到启蒙思想的影响，也并不能否定美国革命的利益动机。马克思曾说思想本身就是利益表达。洛克也讲过，人们之所以组成政府，就是为了保护他们的财产。[20]他在《政府论》中提出了人不可剥夺的三大权利：生命、自由和财产权。[21]杰斐逊显然是受到了他的启发，他在起草《独立宣言》时写下了“生命、自由和追求幸福”三大权利，[22]足见革命的实质乃是财产问题，但为了普遍的号召力以及“人类的舆论”，他将“财产权”换成了所有人都能够接受的“幸福”的名义。

在以布尔斯廷为代表的历史学家们看来，“期望用洛克、孟德斯鸠或卢梭那样的英国或法国政治理论家的本本来解释弗吉尼亚的政治热情是多么牛头不对马嘴啊！”[23]布尔斯廷对所谓的启蒙思想影响美国制度的看法表达了嘲讽：

> 我们对弗吉尼亚的生活知道得愈多，就愈能看出革命时期的几代人在思想方式上同他们父辈和祖辈之间的连续性。我们愈是开始认识到他们思想上的本地血统，就愈不需要去探求什么世界主义的哲学始祖或试图把他们的思想说成是没有本地传统但已“传遍”全世界云云。美国革命的动机将化为平凡的东西。于是，一向被历史学家生搬硬套地当作美国革命假定的生身之父的欧洲启蒙哲学家们，看来就像在一出拙劣的神秘剧的最后一幕突然登场的罪犯表兄一样不伦不类。[24]

第二节 《邦联条例》

1783年，经过八年“抗战”，北美殖民者终于迫使英国停战。枪声停止的时刻，法律就要登场了。各殖民地如何面对未来的日子，是各回各家，从共同隶属于英国、相互之间无直接法律关系的殖民地，变成13个独立国家的松散联盟，还是结合起来，形成一个新的国家？实际上，如果以这两个选项为光谱的两端，那么当时在光谱中间有各种各样的方案。

总体上，完全解散几乎是不可能的。从国际地位看，英美和平协议不是英国与每个州单独签订的，而是与所有殖民地共同签订，用了大写的United States。这个问题不解决，会在外交上给美国带来地位的尴尬——其他国家和美国打交道，究竟应当将联邦还是单个的州当成签订条约的对象？这个问题极其重要，因为美国从殖民地诞生起就是世界贸易体系的一部分，所有的产业都与世界市场相关。外交是美国绝对不可忽视的一个方面，杰斐逊在《独立宣言》开篇就说此宣言是出于“对人类舆论的尊重”而发表。杰斐逊曾说，他起草《独立宣言》的目的是要求人类的裁判。美国外交史学者乔治·赫林（George Herring）认为美国政治制度从一开始就是在外交事务中发展的。[25]

从主权角度看，英美条约意味着美国已经有了主权。按欧洲理论，主权不可分割，那么各州就失去了独立主权的地位。当然，理论在政治活动中从来都无法真正阻碍为利益而前进的步伐。所以州的主权问题要到80多年后的内战结束才得到阶段性解决，且直到今天仍然存在微妙的未决之处。

原殖民地是英帝国的附属物，主权属于英王。现在突然从英国断奶，殖民地的议会和其他政治机构能否创造主权似乎也是个问题。独立革命之前就有人提出按苏格兰模式确立联邦宪制，把涉及共同利益的问题交由英国管辖，内部事务由殖民地议会决定。独立革命爆发后，实际上是把原来要委托给英国的权力交给了大陆会议和邦联国会。那么最方便的方法就是造出一个超然于殖民地的“国王”，当然这个国王没有肉身，而是一个联盟。王希说美国革命的初衷与其说是为了创造一个新的政治秩序，不如说是为了维护一个旧的政治秩序，[26]在这个意义上的确如此。

独立之前的《邦联条例》是完成这个任务的第一步。

1777年，北美大陆会议通过《邦联和永久联合条例》（简称《邦联条例》），1781年3月1日各州批准生效。大陆会议改称合众国国会，实行一院制。“各州保留自己的主权、自由和独立以及一切权力，司法权和（其他）权利”，这些权利和权力都不因邦联的原因而交付给合众国。这条规定宣布各州拥有主权，但又暗示主权需因邦联的存在而存在。邦联本身没有统一主权，但各州主权却又必须因邦联的存在而成为法定，这种奇怪的状态必然会引出新的矛盾。

从《邦联条例》的具体条款，我们可以一窥邦联的性质。

第三条，组成邦联的目的是“建立共同防务、保障自由及相互间的和共同的福利”。前面分析国家起源时提出的恐惧与利益两个原因，在这一条中得到体现，安全因素被置于首位。前面分析过，相对于人类历史上的多数国家，美国的安全环境是最优越的，但是即便如此，安全仍然是美国国家产生的直接原因。完全没有威胁的状态，不可能使人们自愿接受一个政府。此时期的安全问题也的确比较紧迫：美国人刚刚经历漫长而痛苦的战争，英国的威胁尚未远离。和平协议签订之后，英国和西班牙签订了密约，企图阻挠美国内陆商业发展，英国海军在海上也继续威胁着美国商船。事实上直到1815年英美之间的另一场战争结束后，英国的武力威胁才基本消除（那场战争也被称作“第二次革命”）。所以邦联强调安全关切是自然而然的，正如国会主席拉姆齐写给各州的信中所说：如果各州继续轻视国会，邦联将面临“无政府状态和无止境的州际战争，考虑到有一天某个未来的凯萨大帝把我们的自由掠夺而去，或我们沦为欧洲政治的玩物”。[27]

第八条，邦联军费和其他费用的分摊原则是按各州一切土地的价值比例摊派。此条鲜明地反映出国家权力的根基是土地所有权。

第九条，邦联国会的职权包括：1．外交权及宣战与媾和权；2．作为各州边界、管辖权和其他纠纷的最高审判机构；3．作为私人土地纠纷最高审判机构；4．全权确定铸币品位和价值，制定度量衡标准，管理对印第安人的贸易，管理全国邮政，任命陆海军军官，制定陆海军管理条例；5．国会休会时设置“州际委员会”为行政机构；6．规定了经九个州同意即可行使的权限，包括参战、颁发拘捕和报复敌船令、缔约结盟、铸币并规定其价值、确定国防与福利所需的款项、以合众国名义发行纸币或公债、建造或购买战舰、征召陆海军等。这一条显示，邦联的权限主要是处理对外商业合作和调整内部商业关系。对外和内部商业

事务是北美各州首要事务，需要授予一个统一的机构来协调，否则在英国国王的主权消失之后，北美将陷入混乱的商业竞争和关税战之中。事实上这一条赋予邦联的权力还是远远不够，其基本原则在后来的《宪法》中得到延续和加强。

如果按照现代制度史观来看，邦联制度甚至比各州宪法有所倒退——它既不够自由，也不够强大。首先，不搞三权分立，从革命时期各州的权力分立立场上有所后退。其次，没有独立行政和司法部门。国会下属的“州际委员会”不能被视为行政机关，因为它不是常设，只在国会休会期间代行权力，名称中的“州际”字样也显示了它的协调性地位。再次，上轻下重，中央权弱。条款没有给予国会征税权、关税权和管理州际贸易的权力。

因而，这个制度无法很好地满足新生合众国的需要，中央权力过弱带来了严重问题。1783年与英国缔约后，邦联面临分裂危机，州际矛盾突出。欧洲国家开始利用其内部矛盾干预美国内部事务，希望美国分裂，西班牙政府策动肯塔基独立，加拿大与佛蒙特分离主义勾结，美国几乎分裂成三个国家。[28]欧洲国家在贸易方面对美实施歧视性政策，邦联国会却无法制定统一的对外贸易政策。英国拒绝对美国开放港口，加剧了美国商业萧条；奥地利和丹麦拒绝与美国签订友好通商条约；美国的谈判代表无法与西班牙和英国签订贸易协定。面对英国的海上威胁，邦联也无法建立海军，在公海上保护美国商船。

各州只好自求多福，各自出台政策保全自己的利益，导致美国进出口和州际贸易出现严重混乱情况。州与州之间也发生了激烈摩擦。例如，和平协定规定西部土地归邦联，但各接壤州都主张所有权，结果康涅狄格州与新泽西和宾夕法尼亚二州为争夺土地险些大打出手。各州之间搞贸易壁垒，新泽西对所有过港外州商品课税；纽约则对所有从新泽西来的商品征收进港费；1785年，宾夕法尼亚州对外国和外州产品一律征税。

各州还发行自己的纸币，导致通货膨胀。经济状态恶化又引发了各地人民起义，其中影响最大的是谢斯起义。谢斯起义发生在马萨诸塞州，但是邦联政府却未能给予当地政府帮助，这暴露了中央政府的软弱无能。

统治阶级普遍意识到要加强国家权力。汉密尔顿后来指责邦联“使国家蒙受耻辱”。“凡是能降临像我们这样特别享有优越自然条件的社

会的全国性混乱、贫穷和无意义的征象，还有什么没有成为我们普遍不幸的悲惨事实呢？”他断言这栋脆弱的建筑物就要倒在他们的头上，使美国人在其废墟下被压得粉身碎骨。[29]美国政治学家奥斯特罗姆（Vincent A. Ostrom）说，1785年时，人们日益怀疑《邦联条例》能否成功，就像人们今天认为联合国会失败一样。如果邦联失败，各州之间的冲突会导致战争状态，“会简单地复制欧洲国家相互交战的经历”。[30]

第三节　制宪

这种情况下，美国的商人和债券、地产拥有者们发挥了极大的主动性，他们要亲手改造这个制度，使之服务于他们的利益。

修宪运动始于亚历山德拉会议（Alexandria　Conference）。1785年3月，马里兰和弗吉尼亚两州无法解决关税和波托马克河航道争议，决定开会商议解决。会后，麦迪逊建议邀请所有州派代表开一次会议，讨论商业问题。1786年9月，会议在马里兰州的安纳波利斯召开，9个州派出代表，最终赶上会议的只有5个州。于是汉密尔顿起草了一个报告，要求各州1787年在费城再聚首，讨论商业问题。邦联国会把报告转发至各州。对于有人声称安纳波利斯会议是讨论制宪问题的会议，布尔斯廷反驳道，它“是一个由一些州的代表讨论贸易问题的州际会议”[31]。1786年的安纳波利斯会议是为了处理美国贸易困境问题专门召开的，后来引出了制宪会议。[32]

由于谢斯起义的发生，各州都产生了紧迫感，改造政府已成迫不及待的事情。1787年5月，制宪会议成功召开。共55人参加，其中33人是律师或学习过法律。查尔斯·A.比尔德写过一本名著专门分析这些代表的阶级背景：持有国债券者至少40人，从事土地投机者14人，从事高利贷业务的24人，从事商业、制造业和航运业者11人，奴隶主15人。没有一个来自原殖民地的劳动者。[33]从这个背景足以看出制宪会议的成色。当然历史学家就此也有争论，有人不同意比尔德关于立宪者主要是动产持有者的观点，认为主要是不动产所有者。不管怎样，立宪由少数有产者主导，是一个不争的事实。

制宪会议面临来自各州的复杂利益的纠葛，大小州、南北方之间都发生了激烈争论。例如汉密尔顿认为设一个参议院可以让富人对抗多数人民，南方奴隶制的州则希望两院制能够维护其利益，小州希望参议院能保障小州利益。

首先发生的是大州和小州的矛盾。弗吉尼亚提出了一个方案，即两院都按人口分配议员，行政机关由立法机关选举产生，法院独立，由国会任命。反对意见认为该方案集权太强，且按人口分配两院议员席位对小州不利。随后提出了新泽西方案，国会采取一院制，每州一票，联邦可用武力制裁违法的州。该方案被否决，于是又回到以弗吉尼亚方案为

讨论基础。争论十分激烈，小州特拉华的代表约翰·迪金森（John Dickinson）说其宁可服从外国政府也不愿受大州的控制。最后康涅狄格州的约翰逊提出了一个折中方案：国会由两院组成，一院代表人民，一院代表州。

随后浮出的是南北方矛盾。最大的争议点是奴隶算不算人口。南方希望奴隶算人口，这样可增加其在下院的势力。北方当然反对。后来双方以一种利益交换的方式达成了妥协，一个黑奴算五分之三个白人，并以同样的比例计算直接税的税基。这个著名的“五分之三条款”的达成实际是用钱（直接税）来买权（议席），非常生动地反映了制宪会议辩论的实质，即一切都是利益与权力关系的交易与妥协。

南北方在商业上也有冲突：新英格兰和中部各州工商业发达，希望中央政府有权力管理国内外贸易。南方对此表示反对，尤其是担心其奴隶贸易受到干预。最后双方做了妥协，决定国会有权管理国内外贸易，总统有权缔约，但是20年内不得禁止奴隶贸易，与外国签订条约须参议院2/3多数批准，禁止征收进口税。有关奴隶和奴隶贸易的条款，是美国《宪法》中永远抹不去的耻辱印记。

在会议上，汉密尔顿表示不可完全信任立法机关，建议设置终身制的联邦执法首脑，以制衡议会。他认为代议制政府会使一些格调低俗的人掌握重大权力，他们往往会成为利益的代言人。但是对于法院是否拥有对联邦法律的修改权和解释权也存在重大争议，威尔逊（James Wilson）、埃斯沃斯（Oliver Ellsworth）、麦迪逊（James Madison）等持赞成立场。路德·马丁（Luther Martin）反对，他认为法官不能因其专业知识而拥有高于立法机关的权力，司法部门利用权力反对人民拥护的法律，会造成另一种形式的专断。纳撒尼尔·戈勒姆（Nathaniel Gorham）也反对，认为法官人数多于总统，会使总统失去否决权。大多数代表认为法院有权拒绝承认违宪的法律，但没有明确同意最高法院拥有解释权。实际上正反两方的担忧——国会的腐朽和法院的专制，在后来制度发展的不同时期中都发生了，直到今天仍是美国政治生活之顽疾。

最终，主要的利益关系方都达成了基本妥协，大会出台的《宪法》文本中，联邦政府拥有的权力实际上都是与州际利益有关的权力，如征税权、外事权、战争权和州际贸易管理权。

美国的制宪能够成功，首先是由于它符合当时各州统治阶层的根本

利益。符合大利益的前提下，具体的冲突都不难解决。在北美这样一个高度商业化的社会，几乎没有任何政治权力是与经济利益无关的，所以几乎没有任何政治权力不能用经济利益来进行交换。制宪会议的过程就是这样一个大交易、大妥协的过程。托克维尔的观察是准确的，他说假如联邦解体，各州仍然要联合起来做生意。[34]这是美国的国家性质决定的，因而“第一次联合的瓦解，使人们心有余悸，害怕陷入无政府状态。联邦党人从人们的这种观望倾向中获得了好处”。[35]

在宪法批准过程中持反对意见的人被称为“反联邦党人”。这些人最后能够接受宪法，很好地反映了经济利益对宪法共识的根本性作用。如反联邦党人阿格里帕（Agrippa）就曾作如此评论：“如果说，我们在权力的储备箱里找不出其他的替代原则，那么，答案就是肯定的了。幸运的是，我们能够找到替代的原则。这就是商业。所有的州都有地方优势，因此在一定程度上，也是不同的利益。它们因此在一定程度上是互补的。……商业会带来友谊。商业交往由注重平等和中道的权威加以主持。”反联邦党人认为合众国之纽带并非系于政治权力，而是系于多元但和谐的经济体系。在阿格里帕看来，主要政治权力的功能只是为了服务各州之间的商业往来，美国联邦的真正纽带是基于相互需要所形成的商业往来。[36]

但是立宪者的主动性和创新力同样起了不可或缺的作用。首先，这些多数十分年轻的立法者在重大政治关头表现出了成熟的素养。美国宪法史学者杰克·拉可夫（Jack Rakove）在那一代青年身上，看到了一种自信而有担当的精神，一种改变历史的“立法者”自觉。[37]当时如果制宪未能及时发生，随着《邦联条例》的失败，很难说各州之间会不会发生更严重的冲突乃至战争。一旦发生战争，则欧洲列强势必会介入，导致在各州形成派别，就像中国北洋政府时期的军阀混战一样。那么美国未来的制度发展方向可能就会大不相同，“会基于战争的要求来设计政府的制度，使之最适合于争霸和求生的斗争”。政治学家奥斯特罗姆也认为美国当年完全有可能走上另一条路，即模仿英国宪法模式，基于该模式发展出全国政府。联邦主义是一种创新，是在邦联和英国模式之间的替代方案：权力有限的全国政府与独立而权力有限的州政府共存的制度。[38]

第五章　宪法制度

我们前边回顾过的几种具有公司性质的国家中，主权所在是一个甚为关键的问题。

威尼斯原本是帝国体制下的自治城市，与罗马帝国或西班牙西哥特人国家之下的自治城市类似，主权归属于帝国或封建领主，城市只拥有地方性的政治制度。随着威尼斯获得独立地位，拜占庭皇帝不再拥有主权。但是作为一个独立城市共和国，威尼斯没有具有传统合法性的主权权威。于是威尼斯市民阶级创建了集体性的主权，并以新产生的公司治理模式塑造了国家制度。威尼斯贵族传统较弱，所以需要以法律的方式将占有统治地位的商人阶级建构为贵族，由这些贵族充当国家的董事，组成集体性的“主权者”。与公司需要执行官一样，共和国也需要行政机关，鉴于大公世袭的前车之鉴，威尼斯采取了委员会式的方式来建立行政和司法权力。这个制度结构在中世纪的欧洲的确是十分高效和稳定的，它在威尼斯取得商业成功和地中海霸权的过程中功不可没。

尼德兰的情况有所不同，虽然从帝国获得了独立，但它是以各省联邦的形式独立，在商业城市之上还存在着一个共和国的贵族阶级和权力结构，虽然它们实际影响不大。因而阿姆斯特丹这样的自治城市产生了与威尼斯既相类似又有所不同的制度模式——其股东大会和董事会的形式基本相同，但是作为行政权力的市长一方面自主性强于威尼斯的大公和各委员会，另一方面又以人格化的形式存在，甚至前任市长等“元老”群体也形成了一个比较有权势的集团。究其原因，可能有二端：其一，尼德兰城市在主权事务上更加模糊，法律上主权属于联省共和国，事实上城市各行其是，所以统治阶级似乎不必特别担心出现世袭大公这样行政权过大的危险，毕竟有各种方法可以对其加以制约。其二，尼德兰的地理位置使其比威尼斯更担心陆地上的军事安全，它“既不能忽视陆上的也不能忽视海上的防御”，[01]事实上尼德兰的城堡和军官贵族等军事机器在国家政治生活中的作用远远超过威尼斯。全球性的商业、殖民竞争及其带来的公司治理结构的演化，可能也强化了对国家执行能力的要求。

英国通过光荣革命，大量吸收了尼德兰制度创新。但是英国与威尼斯、尼德兰相比，一个重大区别是传统王权的存在。国王是具有历史和宗教根源的政治权威，是国家的主权者。贵族和议会的权力来自国王的

特许权（或称宪章）。虽然国王的脑袋可以砍掉，但王权作为权力的象征却无法轻易消除，新兴商业、金融乃至手工业资本家阶级只能通过渐进俘获的方式来掌握和改造国家制度，使其尽可能向公司治理的结构转变。这个过程十分复杂，董事会最初是由上院扮演，后来逐渐过渡到下院主导；行政权原属于国王管辖，后逐渐转移到议会手中，发展成责任内阁制；为了加强执行能力，行政权获得了解散议会的权力。英国最终形成了议行合一、董事会与经理权高度融合的制度模式，最大限度地服务和提升了股东——资产阶级的权力。

美国独立后遇到的问题更加棘手：首先，美国各州原本无主权地位，只是英王特许下产生的法人。一旦独立，就失去了其主权者。在美国之前，人类历史上政治主权的诞生通常来自传统、征服或神，所以如何创生主权是美国人面临的首要问题，这与威尼斯建政之初的境况相似。其次，独立战争的停战协定是十三州集体与英国签订，隐含着十三州共同的国际法主体地位；《邦联条例》和制宪大会又推动了双层主权格局的演化，所以又有各州和联邦之间的关系问题，这与尼德兰的情况又有共同之处。最后，各州如何合成一个统一的联邦，要通过什么样的制度，才成为一个像英国一样能够在国际贸易竞争中有效行动的整体，也是一个前所未有的挑战。

第一节　公司与契约

人和人之间真正的相互理解远比我们通常认为的要困难得多。

比如不同种族的人可以通过语言的翻译而对“红色”这个词及其所指对象产生共识，但是这个“红色”在他们各自脑中呈现出来的具体模样却有可能是不同的。这种不同甚至没有办法加以探查，因为人只能通过外在的符号来表达。可悲的是，符号体系可以通过翻译而实现通约，不同人眼中看到的不同颜色可以用同样的符号来描述，这使人误以为实现了完全的沟通和相互理解。

同样，不同文化中的人们对社会现象的认识也很难通约，无奈之下，只能通过历史的梳理和常识的推断来对其加以窥探。

在中国人的观念中，政治实体和经济实体通常是截然不同的两类事物，即使有时它们有共性，人们一般也不会认为它们可以类比，遑论混为一谈。但是人们很少会想到，这种观念可能只是中国独特的文化和历史的产物，一种民族习惯而已。

法人观念

在地中海文明中，特别是在欧洲，政治实体、宗教实体和经济实体往往是同源的，具有相同的内在性质，并且它们也是在相互影响塑造中共同演进。直到今天，在现代国家已经获得比较充分的发展的情况下，西方人仍然习惯于以经济实体来看待政治实体。例如美国学者伯利（Adolf A. Berle）就认为：“将来我们也许会看到，现在以公司为代表的经济组织，不仅要与国家处于同样的水平之上，而且甚至有可能取代国家而成为社会组织的主导形式。于是，有充分的理由将公司法看成是新经济国家的潜在宪法，而商业实践越来越被认为是经济方面的政治才能。”[02]这种观念与中国人的历史经验大相径庭。中国人观念中的“公”与“私”，放在西方社会中很难找到对应的概念，即便是在与中国文化相当接近的日本文化中含义都不尽相同；[03]西方文化中的财产与权利、财产与自由、特权与权利、宗教与权利等，往往是同源共生的，这种关系中国人同样难以理解。

欧洲人在现代之前未发展出中国秦汉以降的公共性国家制度，即使

是辉煌的罗马帝国，实际上也是城邦政治牵头的帝国体系。如同钱穆所说，罗马之建国，“如于一室中悬巨灯”，碎其巨灯，全室即暗。[04]到中世纪，蛮族入侵带来的全面封建化使政治体制完全私有化，财产、人身等级和政治权力逐渐等同，各种团体之私权性质充分发展。

随着11世纪的罗马法复兴，欧洲人将国家、自治城市、宗教团体和行业团体都视为社团。所有社团必须通过获得特许状的明确授权才能成立。基督教会自称为基督的身体，“这种具有人格的身体的观念，与罗马法中萌芽的法人观念结合，在法律上导致了新的明确的法人概念”。[05]法人就是法律所拟制的人，与其成员本身区别开而获得单独的存在形式。英国在12世纪受到罗马法复兴运动的深远影响。由于王室法官多是神职人员，教会法深刻影响了英国普通法。教会法与日耳曼人团体观念和罗马法的社团观念共同形成了英国法人观念。15世纪，亨利四世时期，法人概念被广泛用于世俗领域，市镇、行会等都通过特许状获得了法人身份。15世纪末，都铎王朝时期，随着王权强化，法人观念向国家政治体制和经济组织渗透，到都铎王朝后期，出现了公司法人观念。伊丽莎白女王通过特许状把法人身份授予冒险商人，贸易法人是王室特许的合股公司，而公司法人是一种私人法人，不同于公共法人。[06]

霍布斯把法人观念和国家观念结合起来，把国家视为一个人格，承当这一人格者就是主权者。[07]国家成为一个具有完整人格的法人；主权者未必是一个人，可以是全体或一部分人组成的会议；法人的创设，必须经国王同意；议会依法设立的法人，国王有权否决；由于国王的同意是设立法人的必要条件，国王成为所有法人的最高检视监督者。[08]

谈到英国法人观念，不得不提一个人——英国法学家梅特兰（Frederic William Maitland）。他受到德国法学家奥托·冯·吉尔克（Gierke）的《德国合作组织法》一书的启发，试图在英国建立一种关于政治哲学的公法理论。他的主要论点包括：法人像国家一样，是由人组成的有组织的持续性团体，尽管组成国家和组成公司的方法可能不相同，然其中一者的组织方式对另一者的组织方式产生了持续性影响。[09]英国与德国和欧洲其他国家一样，接受了罗马的人格拟制学说（doctrine of persona ficta）。团体被赋予一种持续性生命，即不受特定时期的成员、官员和代表的个人有限生命影响的生命。但英国有其特色，欧洲其他国家都相信团体的持续性生命取决于国家的认可，英国人同时还采取了另一种技术，非法人团体（unincorporated body）。同时，英国公法和教会法中还存在一种独体法人概念，即自称

为法人，却完全等同于一个特定个人。于是，在英国出现了“不是法人的持续性团体和不是团体的法人”。[10]

关于独体法人，梅特兰追溯到16世纪的堂区牧师，他拥有堂区财产的所有权，但不是以自身的头衔或以自然人的身份，而是以独体法人的身份拥有所有权。堂区的财产他可以享用但不能转让。他死后财产进入待定状态，等待下一位牧师来接班。

读者可能马上就会联想到，这种法人身份类似于国王。实际上，梅特兰正是指出了独体法人概念可用来理解英国王室。他还提到了殖民地问题。殖民地是英国王室的所有之物，并且作为财产开始了它们自己的生命。这产生了一种在中国人看起来甚为奇怪的现象：在一种政治关系中，占支配地位的一方是一个私人实体，并受私法规制，另一方则是一种财产。其实相比今天的中国人，商周时期的古人可能更容易理解这种关系。梅特兰认为殖民地可以用集合法人身份去为自己创设一种既是法人团体又是政治团体的身份。[11]

除了独体法人，还有另一种解释王权的法律方式，也就是将之视为“非法人团体”，即一种信托，王室既是信托受益人，也可是信托受托人，代表包括英国公众在内的其他受益人行动。[12]信托无须有关法人的法律做出特别规定，信托只不过是记录信托内容的文件而已。把国家建立在隐喻性的信托上就如同把国家建立于假定的合同之上。[13]

梅特兰指出，马萨诸塞、罗得岛和康涅狄格等都是依据特许状正式设立的法人／公司。国王在罗得岛有股东身份，和在东印度公司一样。康涅狄格统治者和英国银行的负责人一样都是国王的代理人。[14]对于建国之后的美国，梅特兰引用美国法学家迪龙（Dillon）之观点指出，美国的每个州仍具有法人的许多基本特征。美国的州与法人一样，能够订立合同及遭受损失，故也可以法人名义提起诉讼。[15]这说明美国建国半个多世纪后，州仍然残留有殖民地公司法人的性质。因而，我们理解美国建国时的主权问题和制度设计，是离不开当时的法人观念的。

公司制度

法学界关于法人观念的讨论更多强调英国传统，对欧洲中世纪以来鲜活的公司法人实践重视不足。法人和公司在英语中是一个词（corporation）。英国法人观念除了受教会法的影响，在商业活动和

国际竞争中受到的意大利和尼德兰公司制度的影响也不可忽视。现代公司制度的萌芽最早不是发生在英国，而是在中世纪贸易与城市发展时期的意大利城市共和国，特别是威尼斯。海上贸易需要商船，所以要有大规模的投资，且风险很高，一旦遭遇风浪或海盗，极易血本无归。于是威尼斯人发明了集体投资、风险分担的公司形式，包括著名的康孟达（Commenda，一般指投资人提供资金，承运人不出资，返航后按一定比例分红）和海上合伙（societas maris，一般指投资人提供主要资金，承运人也部分出资，共同获益）等契约方式。

贸易公司在尼德兰得到了更充分的发展，最早的永久性股份公司就是1602年成立的荷兰东印度公司。公司靠募集股金成立，具有法人地位。公司治理结构由股东大会、董事会和经理人员构成。股东大会是最高权力机构，选出60名董事组成董事会，负责经营决策，另选17名经理组成执行机构。荷兰东印度公司实施了股东有限责任的原则。

尼德兰贸易公司的成功运作激发了英国人。英国在詹姆士一世时期确认了特许贸易公司的法人地位。18世纪初，特许贸易公司数量增加，商人们发现在没有取得特许状的情况下，也可以模仿特许贸易公司的组织形式，通过发行股票来吸引投资者。这类合股公司没有法人地位，合伙人要承担无限责任。1720年，一家合股公司“南海公司”带来一场投资灾难，史称“南海泡沫”，导致这类公司发展一度受阻。直到1856年，英国议会才正式确认有限责任公司。

作为英国贸易公司的产物，北美的殖民地显然是英国公司制度发展的一部分，英国法人制度和法人观念显然对北美殖民地和美国政治制度发展有深刻影响，甚至可以说必然会产生公司和国家同构现象。美国制度的公司性质在其《宪法》中得到全面展现。

作为契约的宪法

“我们合众国的人民，为了组织一个更完善的联邦，树立正义，保障国内的安宁，建立共同的防务，增进共同福利和确保我们自己及我们后代能安享自由带来的幸福，为美利坚合众国制定和确立本宪法。”

这是美国《宪法》的序言。相信熟悉商务的读者由其措辞和结构立刻会联想到商业合同，特别是为成立一家公司而签订的契约。序言开头的“我们人民”（We the people）即是成立公司的主体各方。当然，

用“人民”这个政治性的字眼是有问题的，当时就引起了很大争议，有人认为这句话篡夺了州的权力。[16]反联邦党人帕特里克·亨利（Patrick Henry）在弗吉尼亚州的宪法批准大会上质问：“他们有什么权利说‘我们人民’？”到今天仍然有人在争论制宪者是否有权代表当时的美国人民。实际此处如同在西方各个时期的政治文献中一样，“人民”只是一个障眼法，特指拥有特权和财产者，真正绝大多数的人民并未被包含其中（参与制宪者仅55人，批准者也不过2 000余人，不到当时美国近300万人口的0.1%）。本质上，这里的人民并非全体人民，而是各殖民地的股东，是美国这个新生国家真正的主人。

随后，序言提出了立此合同的目的，包括六项，大多与商业活动有着密切关系。

第一项，“更完善的联邦”，是为了回应我们在上一章已经讨论过的，邦联式的弱联合所面临的内外挑战和分裂风险。一旦发生分裂，首当其冲受损的就是各州的商业利益。

第二项，“树立正义”，是指要建立法制。统一而可预期的法律环境显然是任何商业活动所不可或缺的。

第三项，“国内安宁”，是指维系内部政治秩序，镇压反叛，消除无序竞争。这不仅是商业所必需，而且也是保护私有财产的必要条件。

第四项，建立“共同防务”，是任何政治共同体的一般性任务。但是此处显然还包含反对英国武装威慑和贸易制裁、欧洲国家的干预阴谋和贸易歧视，应对西班牙和法国在密西西比河等地区的野心以及北非海盗对美国商船队的威胁等紧迫要求。

第五项，“共同福利”，无疑是美国商业阶级的最终追求。今天谈起“美国梦”，发财仍是其必有之义。

最后一项，“自由”之福，显然指的不是一般的自由，而是从洛克的《政府论》到《独立宣言》所宣示的财产的权利，财产的自由。在政治语境中脱离财产权而空谈自由无异于“耍流氓”。

二百余年来，政治理论家们将各种神圣的价值加之于这部宪法，但是如果不带成见地阅读这一序言，应该很容易感受到扑面而来的商业气息。美国学者克罗斯基（W. W. Crosskey）认为《宪法》建立的是一个单一制国家这个观点存在争议，但是他从律师的角度论证了宪法应被当作一个契约去阅读。[17]立宪近半个世纪之后，J. C.卡尔霍恩在1833

年的参议院演说中仍声称：“宪法是一项契约。”[18]正如埃德蒙·柏克曾嘲笑所谓社会契约不过是做生意的契约，有如“买卖咖啡与胡椒、印花布和烟草”，[19]所谓《宪法》契约也不过是为了做生意而组成一个有限责任公司的商业契约。当时的反对者应该最清楚《宪法》的商业性质，所以宪法批准过程中，不少反联邦党人很熟练地从商业角度论证其反宪法观点。

美国经济史家帕塞尔直白地承认，美国《宪法》的目的就是为美国建立自己的重商主义体制，为与那些奉行重商主义的欧洲国家展开更为有效的竞争铺平道路。[20]美国外交史学家珀金斯指出，美国人之所以对《邦联条例》不满，就是因为不能用它从其他国家那里获得特惠的统一的商业政策，无法与外国讨价还价。制宪就是为了与外国进行商业谈判，而不需要投入到传统外交中，所以连汉密尔顿这样的民族主义者也认为驻外使节不应超过五六个人，“对外关系本质上是一种商业关系”。立宪的目的就是通过立法机构建立一个拥有自卫和商业谈判权力的政府。在制宪会议上，出于对商业的关心，代表们都认为联邦政府必须在商业谈判方面拥有大权。无论是国家主义的弗吉尼亚方案还是有限政府主义的新泽西方案，都同意将商业权力交给国会。[21]《宪法》规定对外缔结条约，须经2/3多数批准，因为制宪者们“所期望和要求的，是商业外交，而不是条约”，[22]所以必须尽可能地照顾到各利益集团的关切。

这个《宪法》达到了目的，刚一生效就开始发挥商业方面的作用。虽然美国人希望自由贸易，但是面临欧洲国家重商主义贸易政策的压力，立宪之后通过的第一项重要的立法就是具有保护主义色彩的关税法。在感情和原则上赞成自由贸易的美国人，不得不按传统的重商主义手段与其他国家展开贸易战。[23]

第二节　宪法制度

合同范本

相比起当代世界各国的宪法，美国《宪法》显得格外简洁。一共就七条，前三条分别规定了立法权、行政权和司法权。

立法权

在第一条中，《宪法》规定立法权归国会。在列举时先提到参议院，具体规定却是从众议院开始。这也许是为了显示众议院才是宪法所创立的一个独特机构，参议院更像是《邦联条例》建立的邦联国会的延续。[24]

第一条中有一处措辞值得注意，它特别强调了“本宪法授予（herein granted）的全部立法权”归国会。也就是说，《宪法》中规定的不是全部的立法权。因为这是各州主权对联邦转让，故《宪法》未列举的立法权仍归各州。后来的第十条修正案重申并强化了这一点：“本宪法所未授予合众国或未禁止各州行使的权力，由各州或人民保留。”

按照《宪法》的规定，美国的参议院是一个连续的机构，参议员的任期被错开，每两年只有三分之一的参议员届满改选。这一规定似乎与法人传统有关。法人是一个永生的实体，只要其成员没有消失。作为一个类似于公司法人的合众国，在法律上是不能在某一时刻没有股东的。当然，也有出于实用角度对政府法律和政策连续性的考虑。

第一条第八款关于国会权力的规定中列举了17种权力，可分为七类：财政的、商业的、金融的、智识的、司法的、防务的、管理的。[25]显示了宪法对商业事务的格外关心。如果和《邦联条例》作一对比，我们就更能看到《宪法》的商业关切：有关外交和武装力量的权力在《邦联条例》都已有了，新增加的主要是对于税收的权力和对于商业的广泛权力。“对于商业——即对于影响合众国的所有获利行为——的权力，已被证明在确定中央政府权力范围方面具有决定性。”[26]正如立宪者之一詹姆斯·威尔逊所说，战争、商业和税收，是中央政府的伟

大目标。[27]建国后，涉及州权与联邦权的争议，往往由最高法院做出裁决。最高法院判断的依据就是“州际贸易”条款（Interstate Commerce Clause，《宪法》第一条第八款），简单来讲就是但凡与美国的对外及内部各州间贸易有关系的事务由联邦权力管辖，州内部的事务由州权管辖。这一条款背后的逻辑就是，联邦是一个为了协调商业关系、实现商业利益而建立的实体。

行政权

第二条规定了总统权力。从对总统的规定来看，《宪法》似乎并不怎么重视总统这个角色，甚至有人对一个人格化的总统抱着戒备之心。制宪会议上，伦道夫（Edmund Jennings Randolph）曾建议由来自不同州的三人共担总统之职，该方案被否定。不过从中不难看出从威尼斯到尼德兰共和制度中人们对行政权力的纠结心态。在制宪会议上，代表们对于总统任期提出了不同方案，最后作为折中方案，定为四年。总之，对制宪代表们而言，总统没有后来人们认为得那么重要。[28]阿纳斯塔普罗（George Anastaplo）甚至认为通过抽签的方式来选择总统也未尝不可。之所以没这样做，可能只是不想承认“对机运的彻头彻尾的依赖”。如果承认了一切只须靠机运，那就显得不是人民在实行自治了。在他看来，美国选举总统的方式并不比抽签强，“我们在选举总统中做的许多事不论从何种角度说都是取决于机运，只不过我们所采取的这种方式比完全的抽签方式还要更加昂贵和繁重。然而，我们却并不愿意公开承认这一点”。[29]在民主主义者——如王绍光教授——看来，抽签反而是更好的方式，至少抽签比选举有更多的民主因素。[30]“昂贵和繁重”的选举在200多年的历史中催生了无数的丑闻、党争、道德败坏、时间和金钱的浪费以及其他弊端，更严重的是带来了一种“选举神话”，限制甚至腐蚀了现代人对政治和民主的理解力及想象力。

总统代表的是行政权，但是在1787年美国《宪法》中，行政权几乎没有什么地位和意义，不像后来在实际运行中那么重要。

首先，联邦政府的权力取决于国会的权力范围，没有额外的行政权力的空间。几乎一切行政权力都取决于国会的法律。总统应“随时向国会报告”国务情况（第二条第三款）。关于总统对国会立法的批准权，《宪法》文本未使用“否决权”这个字眼，而只是假设总统“不批准”（第一条第七款），措辞上隐含着对此权力的谨慎。其实，即便是使用“否决权”这个听起来似乎更强有力的术语，也不会给总统增加多

少光环，因为国会可再次投票压倒总统的否定意见。这样的否决权其实在中国历史上也不稀奇，唐代门下省即有“封驳”皇帝诏书的权力，“天子诏敕，必经中书宣出，又必经门下副署。以相权节制君权，即以政府节制王室”。[31]还有学者认为，总统对国会立法的否决权，实际上是将总统变成了立法部门之一部分。[32]对总统这一权力的规定被放在立法权而非行政权条款中，似乎在某种程度上支持了这种看法。总统对否决权的使用，在内战前基本稳定，只有杰克逊总统使用得多一些。内战到19世纪末，是国会建立主导地位的阶段，总统和国会的斗争可谓惨烈空前，例如约翰逊总统21次否决国会，15次被国会推翻。

其次，内阁部长们与总统的关系也没有明确规定，总统对部长的任命受到参议院的制约，而总统只能在得到授权的情况下才能要求部长们就“与其职务有关”的事项“提供书面意见”（第二条第二款）。这种不明确的关系所带来的麻烦到今天仍未解决，我后面会详谈。

最后，除了总统和部长们之外，并没有一个全国性的行政官僚机构。这一问题要到近100年后才开始解决。最初总统的权力似乎更多取决于总统个人的威望和行动能力。这一点格外明显地反映了美国的“公司”性质，因为一个真正意义上的国家，或至少一个现代意义上的公共国家，必然是以官僚系统为制度核心的。研究官僚政治的美国学者詹姆斯·Q.威尔逊（James Q. Wilson）就认为美国不算是“真正的国家”，即“权力可以渗透到国家的各个方面，并把国家的各组成部分置于它管辖之下的主权国家”。“以国家为中心的政权是以行政机关为中心的，而以行政机关为中心的政权是由官僚机构支配的。不管法国、日本、瑞典、巴西和墨西哥的政府之间有多大差别，有一点是相同的，即行政管理机构是官方活动的中心。这些国家的官僚机构可以相对不受立法部门或司法部门制约而起草法律、颁布条例、分配资金和指导政策制定。”[33]

但是，《宪法》文本中有一个微妙的措辞隐含了行政权扩张的潜力。前边提到，在规定国会立法权时，文字表达上特别标明是“本宪法授予”（herein granted）的立法权，而在规定行政权时，仅说“行政权被授予总统”（The executive power shall be vested in a President），此“行政权”之前未加任何定语。至晚在1793年这一问题就引发了争议，当时汉密尔顿最早注意到两句话措辞的区别。立法权条款的表述意味着国会只拥有《宪法》所明确授予（列举）的权力；而行政权条款的措辞似乎意味着授予总统的是一个完整的行政权，《宪

法》中列举的权力只是一种“举例”，而不是“列举”。汉密尔顿利用这一解释为华盛顿总统未征求国会两院意见而单方面宣布在法国大革命期间采取中立政策这一行为辩护。麦迪逊批评汉密尔顿的理论更符合英国式的皇家特权而非共和主义原则。[34]且不论这一争讼孰是孰非，行政权条款似乎的确为行政权的扩大埋下了伏笔。

司法权

《宪法》第三条第二款规定了司法权的范围，包括一切涉及大使、公使及领事之案件，一切有关海事之案件，以合众国为当事人之诉讼，两州或数州之间的诉讼，一州与他州公民间之诉讼，各州公民间之诉讼，同州公司要求占有他州让与之土地之诉讼，一州或其公民与外国或外国公民间之诉讼。

显然，司法权所管辖者大多属于商业领域的事务。美国国家的商业性质使之对普通法有高度依赖，因而美国必须有一个权威的法院，引导整个普遍法的形成和发展，“尤其是引导诸如商业法之类事务的普通法之形成发展，因为商业法所涉及事务，乃是整个国家的依靠”，因为“我们不能完全依靠各州来形成一套适用于全国的真正的普通法或有效的商法典”。[35]最高法院的首要任务就是协调合众国的商业活动。密尔认为，在完善的联邦形式下，各邦政府和联邦政府发生争议时不应由任何一个来裁决，裁决任务不应属于任何官员，而应属于独立的仲裁者。联邦最高法院位于州和联邦政府之上。[36]前边提到的“州际贸易”条款在最高法院司法行动中的实践即与密尔此精神相呼应。

根据《宪法》第一条的规定，国会主要的权力是关于商业的，显然司法权从属于立法权。虽然《宪法》中没有明确这么讲，且人们往往人云亦云地认为法院是三权分立中之一权，但是在建国初的实际运行中，法院几乎没有挑战过国会的权威。在《宪法》文本中，司法权甚至连总统拥有的否决权都没有，从最严格的意义上，“最高法院在行使司法审查权时所签发的判决，可能只不过是‘咨询意见’”。[37]在美国内战之前，最高法院只对两项国会法案做出了违宪审查，一项是被国内法学家们顶礼膜拜的1803年“马伯里诉麦迪逊案”，他们认为该案确立了司法审查的宪政原则；另一项是1857年的“斯科特案”。而这两个案例可能都属于误判，[38]且第二个判决引发了惨烈内战。从实际效果来看，直到20世纪，每当法院与国会冲突，国家总会陷入僵局。

当然，国家一旦成立，公共生活不可能仅限于商业领域，政治事务的日益繁杂也模糊了《宪法》的初始含义。司法权与行政权一样，在后来的历史中不断地扩大自己的权力范围。三权之间的关系远比《宪法》中规定的要复杂。但是如果回到制宪者们所制定的这个原初合同，我们能够更清晰地看到美国国家诞生时的性质，及其治理结构的原型。我在读美国《宪法》时常有一种感觉，对于政治学者而言，这部《宪法》太简单了，留下了太多未解决的政治问题，甚至一些根本性的政治议题都未触及；但是对于商业人士，这却是一份值得一读的合同范本。

有限责任公司

将美国《宪法》建立的制度放在从威尼斯、尼德兰到英国这一系列制度传统中来理解，我们就可以清晰地看到其演变源流及其类似商业公司法人的性质。

国会就是美国的董事会，名义上与美国人民是一种委托—代理关系，但实际上这个“人民”只是那些真正的股东——在美国拥有地产、城市不动产和债券等财产的极少数的一群人。随着历史的发展，股东的范围不断扩大，新的群体以其劳动、牺牲或投资而获得了表面上平等、实际上微不足道的股东权利——选举权。

人们往往忽视了股份与公民权的关系。如同日耳曼蛮族战士的原始自由权一样，美国一些族裔群体，特别是黑人，能够逐渐获得形式上的公民权和平等权利，很大程度上是由于他们参加历次战争而为美国流过血。他们以牺牲的形式换来股权，这是公司制度原则下的公平交易。[39] 即便如此，黑人的平等权利也仅是形式上的、极有限的，晚至1964年《联邦选举法》通过后才在法律意义上实现。那些没有做出股权交易的族裔，其地位和境况可想而知，在一团和气的日常状态下，尚能维持形式上的平等，一旦国家遇到危机或窘迫，没有任何东西可以保证他们的权利。

国会与行政部门也是一对委托—代理关系。这种双重委托—代理，正是有限责任公司治理结构的普遍特征。司法权则类似公司监事会，受董事会的委托来执行监督职责。

美国的宪法制度与公司治理结构有同有异。

公司的委托—代理关系不是一种纵向的等级关系，而是一组授权关

系。每一方的权利和责任都受到规则的保护和约束，都有相对独立的权力运用空间和对应的责任，任何一方都不能越过边界、违反程序、滥用权利。这就是所谓的法治。国会、总统和最高法院之间也是这样一种关系，其权力范围都由法律来规定，即所谓的权力分立和制衡。

从大原则上看，宪法设计体现了这种委托—代理精神。依照宪法规定，国会无疑是权力的来源，总统和最高法院的权力范围都基于国会的立法，同时三个机构的权力有各自的边界。这是符合公司治理逻辑的。

但《宪法》的具体条款中，也隐含着一种突破公司治理结构，实现国家蜕变的野心。例如总统和最高法院都在事实上分享一部分立法权。总统还获得了批准国会立法的权力，最高法院虽然未获明文允许，但在后来也获得了宪政审查权，得以推翻国会的立法。特别是《宪法》对于行政部门的规定十分模糊，它到底是归总统还是国会领导，并没有明确的规定，直到今天仍是如此。似乎立宪者们在一个问题上存在犹疑：对于一个拥有主权的国家，是由一个统一的政府还是分裂的政府来统治更好？他们在《宪法》中暗示了这个困惑，留给后人解决，却也埋下了美国制度的一些先天弊端，留待下一章详细讨论。

另外，国家毕竟不是纯粹的公司，不仅有股东和雇员，还有实实在在的“人民”。所以，随着选举权的扩大及普选权在形式上的实现，权力一定程度上脱离了统治精英阶层的控制。这显然是不符合立宪者们原意的，因而必然带来对宪法制度的调整，或曰篡改，以维持精英的统治。这就是后来政党政治出现、行政权不断扩大以及司法权取得一定的独裁权力的根本原因。

主权权威

关于美国制度的讨论通常多关注权力的制约与平衡，忽略了真正关键的问题，即权力或权威的创生。在人类历史上，权威之花需要鲜血的浇灌，正如意大利政治哲学家圭恰迪尼所指出的，一切政治权力都源于暴力，此外没有合法的权力。[40]白哲特（Walter Bagehot）也曾说，每个宪制中都应该在某个地方有一个权威。[41]公司的产生需要“第一桶金”，而国家的产生离不开“第一滴血”。流血的多少往往决定了一个国家权威的质和量。一些中国学者喜欢讲美国宪政是“谈出来的”，以此批评“打出来”的中国制度。这种观点显示了对政治本质的无知，

其实不值一驳。

只有极小规模的城邦式国家可以将原始的家族或部落权力转化为政治权力，如古代希腊城邦和早期罗马城市。对于具有一定规模的国家来讲，合法权力的创生，最常见的情况是源于武力征服，其次是共同反抗生存威胁的斗争，最后是内战和暴力镇压。实际的情况往往是这些因素的混合。不管是哪种情况，流血的多少往往决定了权威的强弱。当然权威的强弱也会因时势变迁而发生逆转。英国诺曼征服，惨烈征伐，中央集权更强；法国封建制度发达，中央衰弱；但是近代英国却走向限制君权，法国却发展出绝对专制。权威的强弱不是一个价值判断，只是一个事实，很难简单地说“好”或“不好”。宋朝得位不正，权威较弱；明代吊民伐罪、恢复中华，皇帝高度集权；结果两朝也各有其利弊。

中世纪商业资本和现代工业资本的确开辟了新的国家建构方式，但是仍然无法逃脱合法政治权力来源的历史诘问。

威尼斯式的主权创生方式有极特殊的背景，即帝国权威的下放。主权凌空降落于原自治城市头上，恰好威尼斯拥有特殊的地理、人口和阶级条件，于是产生了商业资本主导的“共有主权”模式，在此主权模式下产生了与公司治理同构的政治制度。但是这种模式有先天不足，一方面只能适用于城邦规模的国家，随着威尼斯陆地霸权的扩张，原有制度便无法维持下去；另一方面，集体主权缺乏真正的权力中心，必然导致无穷无尽的内部斗争，使共和国随之同归于尽，即孟德斯鸠所说之“小共和国亡于内乱”。意大利的佛罗伦萨在这方面极其典型。一个十几万人口的小共和国，几百年的历史中充斥着各种派别的冲突和屠杀，从教皇派与皇帝派、贵族与平民（popolo，指的是新兴商业资产阶级）、平民与庶民（plebe）到各大家族之间，无一日平静。最后他们不得不放弃共和政体。马基雅维利说，“没有任何其他共和国遭受的党争状况比佛罗伦萨更显而易见”，[42]唯一的出路，就如他在《君主论》中热切呼唤的：“意大利经过长时期之后，终于能够看到她的救星出现。”[43]

尼德兰与威尼斯境况略有不同，毕竟在城市之上还存在着一个虚置的联邦主权，好处是城市的主权问题不那么紧迫，坏处是客观存在的双层主权阻碍了国家的统一整合。其结局与威尼斯颇可类比：也是由于陆地军事冲突的消耗和海上贸易竞争对手的出现而衰落。[44]

英国制度的成功，根本上源于拥有历史合法性的主权者。从盎格鲁

—萨克逊人的征服到诺曼人的征服，足够的鲜血培育出了强大的王权。国家毕竟不同于公司，需要处理商业活动之外的各种事务，集中统一主权的存在提供了权力游戏的轴心和平台。小贵族和城市有产者可以借王权的授权，通过在议会中的斗争制衡大贵族，建立早期代议制。新兴资产阶级和新贵族虽然可以砍掉某个国王的脑袋，却不想摆脱作为主权者的王权。白哲特极其重视国王在英国宪制中的地位。他认为政治权力包含两个不可或缺的部分：一个是尊荣部分（dignified），一个是效用部分（efficient）。国王就是尊荣的代表，是英国制度的灵魂。[45]英国制度是国家权力与公司治理结构结合较好的一个典范。

美国的宪法制度中找不到这个尊荣所在，于是只好不断地神化那张羊皮纸。

美国的前身——北美殖民地，原本只是英国宪制中的地方性制度产物。无论是作为封建采邑、自治单位、公司实体还是王室产业，这些殖民地都不存在主权问题，没有任何人会怀疑王室的主权者地位。它们都是经王室授权而建立的法人。

在不存在主权问题的情况下，仅仅建立公司治理结构是非常容易的。殖民地的法人性质使其可以使所有权和管理权分离，此即美国代议制之法律基础。到独立之前，美国人需要解决的就是如何配置管理权的问题。

一旦独立，主权或曰权威来源的问题就落到了美国人头上。独立战争的确具有“第一滴血”的性质，与英国的战争在美国人国家意识形成中起了关键性的作用。但是也不可忽视独立战争仅是一部分美国人的事业，与革命者对立的“效忠派”并不希望脱离英国，他们遭到了系统的迫害、剥夺和排斥（很多人逃到了加拿大，在之后的战争中教训了美国人）。独立战争主要是占人口不到5%的城市居民的事业，甚至可以说那是一场“城市的革命”，城市代表在制宪会议上占绝对优势。[46]占人口多数的农民，对独立事业并不关心。此外还有一些宗教团体和移民团体拒绝为独立而战。所以我们切记，美国革命与中国革命性质上是截然不同的。中华民族是在战火中经历了残酷的锤炼洗礼，主权的合法性不容置疑，法国革命和俄国革命也具有相似的性质。

当然，美国革命并非毕其功于一役，实际上我们可以将1775—1865年这90年看作一场“漫长的革命”。邦联期间对谢斯起义等人民反抗的武力镇压显然增加了国家的权威，但是起义范围大多不超过一州的范

围，故暴力机器的使用对联邦范围的权威的建构显然是不够的。1812年英美战争强化了美国人的民族意识，美国国歌就诞生于英国军舰的炮火声中，但是这次战争中美国也并非作为团结的整体而战。不同利益集团对战争的立法不一，新英格兰、纽约、新泽西、特拉华等州都反对战争，马萨诸塞、新罕布什尔等州议会通过决议来抗议，马里兰和康涅狄格两州拒绝派兵。一些新英格兰商人甚至支持英国军队，私下与英国人做生意，与尼德兰商人在国家抵抗西班牙的战争中继续通敌做生意如出一辙。内战前，南北方在关税问题上的争议也严重损害了联邦政府的权威。直到林肯通过近代历史上最残酷的内战，才最终奠定了联邦政府的权威。所以，说美国制度是“谈出来”的，显然是荒诞不经之论。

在立宪之际，美国显然还没有能够得到历史证明和普遍承认的政治主权，只能靠宪法批准这样的程序性手段来拟制出一个虚构的国家人格。这的确是个艰难的工程。

首先，殖民地法人实践留下的治理结构顺理成章地影响到美国宪法制度的创建，甚至会形成美国人无法跳出的“路径依赖”。正如布尔斯廷所说，“美国的联邦制度就是法人及其创造出来的新奇的五光十色的东西的副产品”。[47]

其次，美国人不得不与威尼斯人一样，建构起一种集体主权。“在美国，主权在理论上属于人民，但实际上不属于任何人。”[48]威尼斯和历史上诸多城邦共和国陷于内乱或独裁的前车之鉴又迫使美国人构想超越集体主权的方法，其中最要紧的问题是如何设计行政权力。调节联邦商业活动的使命要求一个高效统一的执行官，所以汉密尔顿一度要求华盛顿当国王；但是又要保证它不会像威尼斯早期大公一样向世袭权力演变，威胁到“董事会”的权威。因而美国宪法在国会和总统之间留下了许多含糊犹豫的空间。

最后，美国不同于威尼斯，它要让多个法人合并成一个新的法人，这导致了双层主权的困境。美国当时还不是一个单一实体，而是由十三个州合并而成，实际上类似于公司法意义上的“新设合并”。[49]按梅特兰的观点，是创生一种集体法人身份。例如独立司法权的设置，极大程度上就是为了调节这种双层主权（联邦权和州权）间的关系。德国政治哲学家施米特就发现了联邦制度中存在的主权悬置问题：“联邦的本质恰恰在于，只要联邦本身与各成员邦在政治上同时存在，那么它们之间的主权问题就始终悬而未决。”[50]斯大林则如此评价：“联邦制原来也像邦联制一样，是一种过渡办法。各州和中央政府之间的斗争并没

有停止，两重政权的局面难以维持下去。”[51]

三权分立的政府结构，便是在这众多困扰争议中产生的一个折中结果。今天不少中国人跟随美国意识形态，将三权分立看成是“普世价值”。实际上，它既不“普世”，也非“价值”。

说它不普世，是因为美国的制度即使在西方政治传统中也是一个奇葩异类。美国民主理论的重要奠基人罗伯特·达尔（Robert Alan Dahl）教授认为，在22个所谓西方民主国家中，美国的强宪政审查、选举制度和强两党制都是和者盖寡，美国式的总统制更是独此一家。[52]今天世界上有些国家采取比较纯粹的三权分立的政府形式，大多与美国的制度输出有直接关系。

说它非价值，是因为美国的制度绝非建基于对正义、进步、民主或其他价值的追求。《宪法》序言中唯一看起来具有价值色彩的目标是“自由”，然而自由作为一个政治概念，其核心实乃财产之自由追求和保有。在美国立宪者的思想中，“自由同民主无关，而是同财产有关”。[53]正如以赛亚·伯林所说，豺狼之自由是绵羊之末日。有产者的自由，无非就是对无产者的永远统治和剥削。当然，由于特殊的环境、资源条件，美国的经济平等和社会富裕程度，自18世纪就领先于旧大陆，这正是托克维尔游历之后感叹美国之民主的原因所在。但即便是托克维尔也看到，“美国共和社会，宛如一个为共同开发新大陆的土地和经营兴隆的商业而组织起来的大批发公司。最能振奋美国人的激情是商业激情，而非政治激情。或者不如说，他们把商人的习惯带进了政界”。[54]我们不能因其客观条件之优厚，而无视其制度的利益根源。

有限责任政府

这样一个类似有限公司的制度，在政治上自然也秉承着“有限责任”的原则。美国的三权分立，最大的效用就是让责任无处可寻。密尔曾说，当任何人都不知道谁应负责的时候，就等于谁都不负责。他引述边沁的说法，“委员会是一种屏幕”，责任徒有其名，因而不是处理行政事务的适宜工具。[55]“美国政府最大的特色是有限的管辖范围和受制约的权力。按照欧洲标准，美国算不上真正的‘国家’。”[56]

国会立法权的有限性和“列举”性质，是对其权力的制约，同时也是对其责任的豁免。美国在表面上具有现代性的联邦制外衣下，维持着

包含封建性特征的分层主权状态。[57] 行政权和司法权也在联邦权和州权的分割中免除了对国民的相当责任。在“州际贸易”条款的原则下，联邦政府只负责涉及共同商业利益的领域。奴隶制、印第安人和雇佣劳动者没有自由，也不受联邦政府的保护。虽然联邦政府颁布过限制迫害印第安人的文件，但州政府可以各行其是，大肆推行“保留地”等种族灭绝和文化灭绝政策。

关于有限责任，一个例证是美国的政治弹劾制度。托克维尔在《论美国的民主》中，专辟一章讨论美国的政治审判问题。托氏发现了欧、美政治审判的一个主要区别：欧洲的政治法院可以应用刑法的一切条款；而美国的政治法院只剥夺犯人原来担任的公职，宣布他将来不得担当任何公职，就算完成任务，下一步处理是普遍法院的职责。“不难看出，美国的政治审判与其说是司法行为，不如说是行政措施”，“这是一种具有司法判决形式的行政措施”，“美国人在这方面创造了一种混合制度。他们的政治审判只做行政撤职处分，而无权进行严厉的惩处”。其结果“既不令人生畏，又效果不大”。[58] 托克维尔将其原因解释为美国人的一种观念：“宣布政敌不配行使他的权力而予以剥夺，同时让他自由和不伤害他的生命，才是斗争的公正结局。”[59] 这一解释并不可信。真正的原因也许就存在于美国制度的有限责任性之中。行政官员只是一个执行官，他的政治行为只是一种执行行为，故对其罪行也只应负有限责任。“水门事件”后的尼克松、“伊朗门”丑闻后的里根，都是这种有限责任原则的受益者。特朗普下台后是否会遭“秋后算帐”，是个值得关注的有趣话题。

伍德罗·威尔逊总统从政之前是一位政治学者，他的《国会政体》一书描述了美国政府的有限责任性。威尔逊认为《宪法》对政府的每一部分都委以一小部分职责，使其容易推脱责任，“任何一个可疑的罪犯，都可以把责任推卸给他的同伙们”。“这种权力分散和责任不明的情况，是使政府在紧急时刻处于无可奈何的瘫痪状态的原因。政府的任何一部分，如果没有其他部分的同意与合作，是无法采取重要措施的。国会采取行动，必须通过总统和内阁；总统和内阁必须等待国会做出决定。没有一个至高无上的领袖——无论是行政官员还是代表机构——能在必须而且要立即做出决定的时刻，立即而且以最高权威决定采取何种措施。”“目前实行的权力分散但责任不清的做法，是我国联邦制度的根本缺陷。1787年的制宪会议的主要目的，似乎就是铸成这一大错。”[60] 这种有限责任的制度设计，在威尔逊看来是美国行政机关弊端的根

源，需要改革。英国在1853年由阿伯狄恩勋爵内阁发起的改革，将各部的责任委托给一个而且是唯一的负责人，实行内阁负责制。英国改变了此前内阁同时服从下院和国王的做法，使之只服从下院。英国制度的发展堪与美国制度对比，可谓相映成趣。

经过20世纪初的进步主义运动和“二战”后的民权运动，联邦政府更加频繁和深入地干预社会领域，但是其制度的本质依然是有限责任。70年代之后金融资本的放纵狂欢，留下了所谓“99%”的人民承担全球化的代价。在这个全球最强大、最富裕的国度，阶级鸿沟前所未有地醒目，无疑是美国宪法制度本质的一个剪影。2020年的新冠肺炎疫情也同样暴露了美国制度的这种有限责任性质。

这样一种介乎公司和国家之间的制度形式，是一种非常不稳定的均衡状态。类似一家公司，国家需要营利且能够在股东之间进行基本公平的分利，行有余力还要适当照顾国民的普遍福利。一旦国家的营利能力下降，无法维系共同体存续的利益纽带，将产生可怕的离心力。正如托克维尔观察到的：“美国的居民对他们的爱国精神谈得很多；但我也愿意直言不讳，我并不相信这是理智的爱国主义，因为它是建立在利害关系之上的，而一旦情况发生变化，利害关系也将随之大变。”[61]另一方面，即便国家能够履行自己的营利职能，但只要受到强大而持久的外部安全威胁的压力或存在调和、镇压内部社会矛盾的需求，制度形式就必然会沿着“公司—国家”的光谱向国家一端演化，联邦和州的冲突必然加剧，权力的分立和制衡会愈发失效。

我们很难预料它的未来走向，但是可以肯定目前的宪法制度不可能保持原样。托克维尔早就看到了这一点，美国之幸是它处在北美这个富饶安全的大陆之上，若其处于欧洲的环境中，其宪法制度不做大的改变根本无法生存。但是托克维尔最后得出了一个错误的结论，他说：“美国的社会没有摇篮时期，它在建立时就已经是成年。”[62]事实恰恰相反，从国家的历史来看，美国国家仍在童年期，没有经历过真正严峻的考验。“一战”之后，美国逐步进入国际关系的安全丛林，其制度已然发生诸多根本性改变，原始的宪法制度已经徒具其名。随着中国的复兴和世界秩序的演变，美国制度所要面对的真正考验也许才刚刚到来。

第六章　宪政弊端

上一章提到，美国的制宪者们似乎不太确定应该坚持纯粹的委托—代理关系，还是模糊立法、行政、司法之间的界限，结果留下了一个未定型的制度基础。

作为一个由各州联合而成的“新设合并”公司，到底应该采用什么样的治理结构，的确不是一个容易回答的问题。从公司法的视角看，有限责任公司一般有两种管理形式，一为股东管理，二为经理管理。股东管理就是所有股东有管理公司的同等权力。这种管理形式权力非常分散，适合股东人数很少的公司，管理上更为灵活。做一个不严谨的比拟，原始部落或小型城邦的直接民主制就类似这样一种股东管理制。

但是当公司达到一定规模，这种管理制度是无法持续的。为应对更复杂的任务、避免股东之间的冲突，就需要将管理权集中起来，实行所有权和管理权的分离。股东不再直接插手日常管理，只负责重大事务，如确定和修改规则（立法和修法）、聘任经理，经理负责公司的日常经营事务。

国家当然比公司要复杂得多，要承担外交、战争、民权、福利等更为棘手和重要的任务，显然无法简单套用公司式的经理管理制。“股东”“董事会”与“经理”之间的关系，就是具有公司性质的国家在制度设计中要解决的根本问题，也是美国制宪者的困惑所在。

第一节　总统制与议会制

在公司性国家的漫长演进过程中，出现了两种主要的制度形式：总统制（伍德罗·威尔逊也称之为国会制[01]）和议会制。采取总统制的国家较少，主要是美国以及拉美、非洲、中亚和东南亚的少数国家，这些国家的体制往往是受到美国强权或意识形态的影响。胡安·林茨（Juan J. Linz）指出美国是西方所谓民主国家中唯一保持长期宪政延续性的总统制国家。芬兰和法国属于混合型，而非真正的总统制。[02]

首创于英国的议会制则更为普遍，虽然有各种各样的变体。

一般认为，总统制通常是由选举分别产生立法和行政机关，总统既是国家元首又是政府首脑，行政机关与立法机关之间是分立和制衡的关系。议会制又称内阁制，由选举产生立法机关，议会选举中获胜的党组建内阁，立法权与行政权不分立。这些说法大体上是对的，但是存在细节问题，例如总统制下，行政权往往不全在总统手中，所谓分权存在着不少模糊地带。因而所谓三权分立，不唯如上一章所说，既非“普世”，亦非“价值”，其本身也不存在纯粹的实例。

这两种制度均与公司治理中的“经理管理”模式有同有异。总统制，特别是美国宪法中规定的总统制，在结构上更接近经理管理模式。国会和总统分立，且存在委托—代理关系。不同处在于，总统在实际制度运作中获得了远高于公司经理的地位，国会也不像公司董事会一样对行政事务退避三舍。立法权和行政权之间的冲突是美国制度200余年发展中的一条主线。

议会制与经理管理模式在形式上区别较大。除了在英国这样的君主立宪制国家中，有一个作为主权者象征的国王外，在非立宪君主的议会制国家，“唯一民主合法的机构是议会，而政府从议会的信任取得权力”，[03]行政权紧密地融合于立法权之中。这一区别的实际效果却更得公司治理之精髓，议会不会过多干预行政权（司法权也很少骚扰行政机关），减少了权力冲突，政府获得了更高的能力和效率。

这两种制度孰优孰劣，众说纷纭。伍德罗·威尔逊虽然对美国制度颇多批评，但仍坚信“我们的制度是世界上最完善的，而且是所有文明国家迟早必须效仿的榜样”。[04]中国学界更不乏美国制度之拥趸，习惯于美化、追捧美国制度，对总统制优势也有不少论述。例如，有人认

为三权分立下，行政权高度集中，效率更高。持这种观点者往往对美国制度的实际运作不大熟悉，实际上美国式的三权分立反而导致行政权在总统和国会之间摇摆。从1789年到1793年，总统逐渐与各行政部门部长建立起内阁式关系，但还没有形成独立的政府内阁。例如华盛顿总统多数情况下是以信件方式征询意见，极少开会。1793年内阁正式形成，但一直没有法律依据。与英国相比，美国内阁的地位要低得多，且随着总统私人幕僚、白宫班子的扩大，内阁地位还在不断下降。

有人认为，总统制下，反对党可对总统权力形成制衡。其实在总统制中，特别是在存在两院的情况下，根本不存在执政党和反对党的概念。由于主权性质模糊，我们不能说总统的党就是执政党，也不能说占有国会两院或任何一院多数的党是执政党。总统和国会两院多数同时落入一党手中的情况几乎不可能出现。这种制度要求两党不能存在尖锐的对立，对国家的安全和资源条件有极高要求。白哲特认为美国是因为远离其他国家，经济条件良好，没有什么斗争的目标，其制度才堪堪运行。一旦经受考验，美国制度的不协调性就会表现出来。[05]

有人认为总统任期制可防止独裁，这种观点在通俗叙事中极为常见。但是任期制恰恰是美国制度僵化的主要原因之一。“它将政治议程断裂为非延续性的、严格分界的时期，未能给某些重大事由所需要的连续适应过程留下空间。”[06]固定任期还损害了制度的民主性，因为一旦选举结束，选民就与政治无关了。“公众除了选举外，毫无影响力。”[07]

还有人认为，总统制下的行政机关更加专业化。持这种观点者没有看到，真正专业化的行政官僚体系是在美国立宪96年之后才出现。马克斯·韦伯指出，在文官制度建立之前，每次总统选举的结果就是成千上万的官员大换班，甚至波及下层邮差，导致美国完全由一帮猎取官职的政客来实行业余水平的行政管理。[08]只有“年轻的美国文化经受得住这种纯粹的业余管理模式……（党徒）除了曾为党尽心效力之外，再无其他履行职务的资格，这种状况不产生大量的罪恶当然是不可能的。对举世无双的腐败和浪费仍示以宽容，也只有这个依然拥有无限经济机会的国家才能做到”。[09]自1883年进行文官改革到今天，专业化的行政机关依然受到国会、法院和利益集团的严重掣肘，而利益集团也主要是总统制的产物。

有人认为总统制下人民直接选举总统，比议会制更加民主，这更是

荒诞不经。首先，美国并不是直接选举总统，而是通过选举人团进行间接选举。在白哲特看来，“在一个积极操纵选举的国家里，选举候选人，再由这些候选人选举候选人，这会是一场闹剧。美国的总统选举团就是如此”，“选举团是个骗人的东西”。[10]其次，总统制导致选举中的赢家通吃，胡安·林茨认为总统制使赢者和输者在政治游戏中“所得均等”的规则变化为“赢者全赢”的结局。相反，在议会制选举中，可能产生特定党派占有绝对多数席位的局面，但通常各政党都拥有代表权，只是一个党比别的党票数多而已。[11]

更常见的一种观点是总统制更加稳定。这里要澄清我们谈论的是什么样的稳定，如果指的是内阁不会发生频繁更换甚或重新选举、解散议会，那么固定任期的总统制显然更加“稳定”。但如果谈论的是避免出现危机以及危机出现之后能够迅速化解的话，议会制显然比总统制更稳定，在高度分裂的社会中，周期性的议会危机并不必然转化为全面的政体危机。[12]美国历史上多次发生因选举、弹劾或府会矛盾而导致的经年累月的宪法危机或频繁的政府关门。政治学者福山曾建议美国借鉴英国的“威斯敏斯特制度”，因为它的权力更加集中，避免了“否决点”造成的僵局。[13]密尔也批评美国总统制容易导致危机，称总统和国会发生冲突后，“在长达数年的时期内任何一方都没有去掉对方的法律手段”，美国没有一种宪法手段能立即“加以检验并使纷争止息”。[14]

权威问题

如果说上述这些弊端尚可将就，那么更深层次的问题不能不说是美国宪政制度的先天重疾。美国比较政治学者胡安·林茨发现了总统制的一个内在矛盾，即“荒谬地将相互矛盾的原则和假设结合在一起”：一方面，美国人想创建强大、稳定和拥有合法性的行政部门；另一方面，他们又对强大的行政部门和个人化的总统权力抱着深深的怀疑。[15]这一矛盾非常准确地反映出美国宪法制度的致命问题——国家的权威到底放在哪里？

本书前文讨论过立宪者们面临的困境：与英国脱离关系造成主权缺位，一群作为法人的州只能通过立宪和批准过程拟制出一个集体主权，此主权又是双层的，联邦国会只拥有被“列举”出来的权力，因而没有一个完整的主权。即便是这个残缺的主权，将其放在哪里也存在争议。

将行政权打造为一个新君主来承担主权，显然无法在各法人之间达成妥协共识。汉密尔顿曾建议华盛顿做国王，并非华盛顿高风亮节拒绝诱惑，实乃不可能做得到。若完全由作为董事会的国会拥有主权，像英国那样将行政权置于议会之下也不可行，原因之一是美国缺乏英国国王那种拥有历史“尊荣”的权威来源，战争和暴力也未能给联邦提供足够的自身权威；原因之二是拥有主权的各州担心国会坐大，宁愿给国会和总统的牛鼻子都穿上铁环，使其均不得专其权。

这样做带来的问题就是权威不足。

权威是一种习惯。詹姆斯·Q.威尔逊注意到美国人缺乏欧洲人服从权威的习惯。例如瑞典历史上权力集中于国王或贵族手中，统治者与被统治者之间有不可逾越的鸿沟，所以人们习惯尊重权威。当议会代替国王，官僚机构代替贵族后，人们仍然习惯服从。斯堪的纳维亚、德国和英国都有这种服从文化。所以他们的政治生活中没有美国式的激烈政治斗争。法国正式主义的行事风格来自历史上的等级制，以及古老君主时代法国农民的经验。无论是制宪议会代替了国王，还是拿破仑替代议会，都没有改变这种传统。[16]美国的联邦政府凭空创生，没有从任何前例继承到合法的权威，导致其制度在权威方面先天不足。权威不足造成的三权分立结构又阻断了未来权威形成的路径，这长久困扰着美国政治生活。

白哲特对美国和英国制度在权威方面的不同做了非常精彩的论述。本书在前文也提及过，他提出，在宪制中存在两部分：尊荣部分和效用的部分。每一个宪制都必须首先赢得权威，然后再利用权威。[17]

然而，在美国制度下，人们找不到这个权威。紧急情况下找不到人民的主权，“危急关头，当最需要主权性权力时，你无法找到拥有最高权力的人民。你的国会是有固定任期的，可能会分批换届，无法加速或延迟；你的总统是固定任期的，在那个任期内无法更换：所有的安排都有固定的时间。不存在弹性的因素，一切都是僵化的、确定的、固定的。”“它不具弹性，无法实施独裁。”[18]而一个没有独裁权力的主权就不是有效的主权。

英国与美国制度的区别在于是否有一个有效的主权权力。白哲特引用霍布斯的观点，指出政府意味着必须有一个最高权力，一个终结性权力。“人类事务错综复杂的性质要求具有一种单一的决定力量。”[19]他认为有两种政府，一种是在所有地方最高决定权都是同一的，另一个

类型是最高权力被分散在不同的地方。美国人认为自己在模仿英国，很多人也认为美国继承了英国制度，但是英国宪制和美国是相反的类型，因为在所有事务上，英国都只有一个最高权威。无论在立法、行政还是司法上，最高权威逐渐从上院转向下院。议会制中的议长或议会首席成员，在议会内部也能够对反对派施加限制性影响。[20]

美国人则不同。首先，他们保留了州的主权，在中央权力之外保留了“封建性”的堡垒，联邦制阻碍了权威的集中。其次，美国人分割了权力，议会统治法律，总统统治行政。立法权也分属于三个地方：议会和总统一致时，同时属于二者；总统否决的时刻，它属于总统；国会再度通过时，它单独属于国会。[21]最高法院做出违宪审查或宪法解释时，它又属于法院。这是何其奇特的制度设计。

在美国，所有最重大的问题都被与国家的一般权威分离开来，保留给特别的权威。立宪者“不愿把主权放在任何地方”，而当主权被分割成很多部分，实际就是没有主权。白哲特做出了一个十分尖刻的结论：“一种笨拙的运作和奇怪的技术化成为一个简陋民族的政治特征。美国的实际论证和法律研究常常好像受托人在执行一份写错了的遗嘱。”[22]

故白哲特认为，1787年的美国人认为自己是在模仿英国宪制，实际恰恰相反。美国政府是一个合成政府，最高权力被分给很多机构和官员；英国是简单宪制，所有最高权力始终在一些人手里。英国人的原则是选择一个唯一的主权权威，让它变好；美国人的原则是要有多个权威，希望数量来补偿质量的低下。[23]英国政治思想家拉斯基曾说，美国总统既是国王，又是首相。[24]但是从权威来源的角度来讲，他既不是国王，又不是首相。当然，一个复杂国家对权威的需求，令美国总统权一直在扩张，到“二战”后一度享有“帝王”般的权力，但即便任性如特朗普，也要忍受美国制度的权威分离之苦。

密尔也批评美国立法和行政权分立的弊端，“要期望这两个权力机关不使彼此的行动陷于瘫痪，就等于假定这个国家的政治生活将始终渗透着相互忍耐和妥协的精神，保持镇定，不为最尖锐的党派斗争的激情所动。这样的精神也许是存在的，但甚至在存在这种精神的地方，对它的考验也失之轻率”。[25]胡安·林茨也指出，国会和总统双方都是从人民的投票中获得权力，那么就存在潜在的冲突可能，有时也会“戏剧性地爆发”。一旦爆发冲突，制度中没有一条可供解决冲突的民主原

则，在极端的情况下，甚至会导致军事干预。[26]事实上，后来采取总统制的国家，在遇到危机之后，不少都发生过军事独裁，这不能不说是总统制内在矛盾的反映。

在对英美宪制进行系统比较之后，白哲特明确提出反对权力分立或权力均衡的观点，强调英国效率的秘密是“行政权力与立法权力的紧密联合和几乎完全的融合”。内阁是一个结合性的委员会，是一个将行政权和立法权联合起来的连字符和皮带扣。不是由立法权吸收行政权，而是两者的结合。发生分歧之后，内阁可以负责，关键时刻可以辞职或威胁解散议会。不幸的是，在总统制中，如果出现分歧，立法和行政机构只能斗争，血战到底。[27]美国学者也看到了这一方面。官僚政治学者詹姆斯·Q.威尔逊指出，议会制国家是以双方同意的方式来执行管理，总统制国家是以对抗性的方式来执行政策。议会制国家把几乎所有权力集中到内阁，议会没有权力去干预内阁各部的工作。法院对官僚机构自主决策也无多大制约。法国的行政法庭和瑞典的行政监察专员都不允许公民影响政策形成。[28]

第二节　官僚制度

中国政治学者谈起官僚政治，大多会引用韦伯的观点。韦伯的确是在西方思想传统中较早将官僚政治纳入思考范围的主要学者之一。他用官僚政治（bureaucracy）这个词来描述欧洲封建政治和神权政治之后产生的新的国家管理模式，并夸赞其“理性”特征。官僚政治有组织性强、科层化、专业化和依据技术或法律来行政并且基于文牍运行等特点。

在欧洲历史上，早期希腊城邦采用君主、寡头或直接民主的方式来统治，由于规模的限制，不存在像样的层级化行政制度。罗马帝国只有一个“帝国体制”，实质上仍是一个城邦制度（罗马城）的脑袋带动的军事和外交联盟体系，对各行省的统治多靠各城市中的贵族支持者，没有多少制度建树。不少罗马史研究者称戴克里先（Diocletianus）皇帝的君主制建立了官僚制度，实际上它只是中央的宫廷大臣和地方的罗马市长、行省的总督以及地方军事统帅构成的一个粗陋的权力结构，比照中国秦汉以降的官僚制度标准，充其量只能说是仍具浓厚封建和军事统治色彩的初级官僚制而已。

在中世纪的蛮族国家和城市共和国中，我在前面几章已经详细谈及，是在原始自由制、封建等级制和罗马城市制度的基础上产生了代议制政体或专制王权。代议制仍遗留有封建遗风，占有地方土地和政治特权的大小贵族以及城市中拥有特权的自由民在政治生活中占主导地位，宫廷贵族只在偶尔的情况下能够发挥政治作用。在专制王权制度下，中世纪末期才开始缓慢产生官僚制萌芽。韦伯的官僚政治思想，正是基于欧洲大陆官僚政治的新鲜历史经验，特别是普鲁士那种依附于王室和贵族的官僚系统的发展。

显然，中国学者的“言必称韦伯”，是舍本而逐末。中国发展出了人类最早成熟的官僚制度。早在商周时期就产生了官僚的萌芽，并在春秋战国的诸侯变法期间开始发展，秦统一后逐渐演化完善，到唐宋臻于成熟。官僚制度甚至成为中国政治传统的基本特征，成为中国古代制度的轴心。中国之外，波斯、阿拉伯、奥斯曼土耳其等发展出了较初级的官僚制度，尤以奥斯曼土耳其发展程度为最高，可能对欧洲产生过影响，但远远未达到中国的水平。其他地区大都停留在非常粗糙原始的阶段。欧洲多数国家到13世纪尚无固定的官僚体系和地方行政区划（只有

教会系统产生了比较稳定的科层体系和基层教区）。近代欧美国家是在借鉴了中国官僚制度之后，才在19世纪晚期陆续建立了文官制度。

中西方官僚制发展背后的逻辑有相似之处，中国官僚政治是在废封建、设郡县的过程中发生的。欧洲的官僚制也是在中世纪封建制度没落、专制王权开始发展之际出现。区别在于中国乃是独立首创，欧洲人虽然有自身的逻辑，但是受到了中国的巨大启发。马可·波罗式的跨文明使者将中国高度发达的官僚制度介绍到西方，伏尔泰等启蒙思想家惊叹于世上竟有如此高明之制度，遂起学习借鉴之心。因而，中国毫无疑问是官僚政治之先驱。

西方官僚政治兴起后，相关思想观念反哺中国，影响了我们对官僚制度的认知，中国两千年的官僚—郡县思想反而越来越少为人所知。这导致了一些有问题的看法。比如有人认为西方的官僚比中国历史上的要高明，中国的官僚是专制君主的工具，西方的官僚政治则是三权分立之分支。还有人受西方批判官僚制观点的影响而贬低中国官僚制的历史地位和贡献。

谈论西方官僚制时，一定要注意它与中国官僚制有时同名而异事，不可等量齐观。中国官僚自唐以后便极少由贵族充当，到宋代“布衣卿相”已成普遍现象，跻身官僚的门路理论上是对社会上大多数人敞开的（除了元朝北南科举的不平等录取、清朝之前少数贱籍不能科考等例外）。有学者认为科举是皇权与贵族斗争的武器，[29]科考官僚不会成为贵族的拥趸。欧洲的官僚则近于中国早期情况，多由贵族、骑士担任。如英国早期官僚多来自宫廷中充当臣仆的中小贵族，密尔在1861年说，英国在利用竞争考试任用公职人员方面还很不完善，“至今只有在印度服务的文官是实行这项原则比较完善的几乎唯一的例子”。[30]到19世纪70年代，英国才开始建立比较现代的文官制度，法国12—18世纪的官僚很多是花钱买的“法官贵族”。[31]德国官僚制较英法出现更晚，但是更完善。德国统一集权实现得晚，但威廉一世后来居上，建立了从中央到地方的行政机构，确立了公私之分和异地为官等官员任职的规则（类似中国官僚制在西汉时期的发展阶段），韦伯正是目睹德国官僚制度才得出其官僚理论。俄国是从彼得大帝改革才开始建立官僚制，与沙皇有亲近关系者充当官僚。直到今天，西方各国的官僚政治在很多方面都没有达到中国古代的高度，与当代中国共产党之干部体系更是霄壤之别。

中国官僚制度背后有一个从战国开始形成的庞大而独立的士人阶

层，这个阶层不仅不从属于皇权，而且会对皇权形成一定的制度和文化制约；欧洲官僚早期则多是王权的附庸。中国官僚制度从秦就有一些客观选拔的标准，到隋唐科举而集大成；欧洲官僚制到19世纪晚期才发展到考试的阶段。中国官僚制是国家轴心制度；欧洲情况较复杂，法国更接近中国，德国次之，但所有的官僚体系最终都变成某种形式的代议制下之执行机构。今天西方文官均具有非政治性，政治地位较低，这与中国之干部和公务员体系具有本质区别。

中国官僚制度从诞生起就着意于公私之分，从周到秦即为“由亲到信”的演变阶段，之后官僚制度不断突破私人集团，到新中国终于实现“天下为公”之理想；西方官僚制大体上仍是以私为本，今天仍未尽脱。如哈克（Louis M. Hacker）所说，“英法两国的新宫廷贵族，不啻是专制官僚政治的柱石……16、17世纪的英法专制政治和现代德意的法西斯政治，都想扶植私人亲信所组织的集团，由这些集团去作实际的政治控制者”。[32]文化上，中国官僚制由一套学术和文化思想支撑，“二千年之政，秦政也，二千年之学，荀学也”，今天的干部体系也是由一套指导思想所凝聚；西方官僚政治则大体为没有灵魂的工具。

在此大背景下，我们再来回顾分析美国的官僚体制。

美国政治官员

在美国制度中，行政部门与官僚制度不是一回事。行政是三权之一，被宪法明确规定，官僚则产生较晚，且对行政权和立法权都有从属关系，不能简单视为行政权的附属结构。但是行政权体系中之官员，除总统外，大多都可视为广义的官僚，他们与下层“文官”之间有着割不断的权力关系。所以谈美国的官僚制度，要从行政权谈起。

议会制国家如英国，均明确内阁以议会中的首脑为领袖，这种内阁制模式已为欧洲大陆所采纳。韦伯观察到，只有美国采用了一种异样制度：民选总统是官僚机构首脑，官员由他任命，只在预算和立法问题上受制于国会。[33]担任总统之前，伍德罗·威尔逊就深感“我国没有一个像大洋彼岸的‘英国内阁’那样一个重要的最高行政部门”。[34]威尔逊对此制度设计十分不满，认为不利于建立有能力、有效率的行政机关。他一向认为评价政府官员的唯一标准就是效率，君主政体和共和政体都一样，“不幸的是，美国人并不相信这种理论”。他相信行政管理

是要学习的，不是生来就会，所以希望总统是文官制度的一部分，人们可以在低级职位上接受锻炼，不断晋升。这样美国就会有优秀的州长和总统。[35]

无奈宪法制度没有提供这样的机会。美国宪法规定“行政权属于总统”，具体体现在任命权，即总统可以提名并在参议院同意的情况下任命“大使、其他使节和领事、最高法院法官”以及合众国的其他官员，后者应该包括内阁各部部长。国会还可以将下级官员的任命权授予总统、法院或各部长官。

问题是，被任命之后，内阁部长是否受总统的领导，《宪法》语焉不详，只说总统可以在职务范围内要求部长向其提出书面意见。总统本人也不完全属于行政机关，内阁官员早期又不是总统的代理人，他们经常跑到国会两院去汇报工作。部长和局长们手按《圣经》向总统宣誓就职之后，就经历了“一场灵魂的转变”。之前他们是总统理念和政策的追随者，之后他们的立足点就转移到官僚机构。[36]这种现象极其普遍。最近的例子是特朗普总统任命的美联储主席鲍威尔，一上任就与总统翻脸，斗了一阵子法，又回到总统麾下。被任命的行政官员也无法左右手下的官僚机构，例如基辛格有能力辅佐两任总统，却不能让国务院受总统控制，基辛格可以控制政策制定，但是控制不了国务院。[37]故威尔逊认为“一个联合的、统一的和慎重的政府行政系统是根本不存在的”。总统和内阁的关系，只能“一次由一届政府来明确规定，一届政府结束了，这些规定也就无效了”。[38]

威尔逊认为正是《宪法》导致了国会和总统对行政体系控制权的竞争。他的观点和白哲特相近，认为在英国，首相和议会不是竞争对手，负责的主体是一样的，都指向同一个人或机构。美国宪法要求总统“关注法律是否被完全执行”，总统将之理解为政府机构应该对总统负责，国会将之解读为行政机构应该对法律的创制者国会负责。

作为美国的首席执行官，总统应该掌控行政机构，并要求行政机构对其负责，这一观念是很晚近才出现的。1921年之前，白宫没有行政预算；1939年之前，预算局不是设在白宫而是在财政部；到富兰克林·罗斯福时期，白宫才拥有自己的职员班子。1921年前，各行政机构未经通报总统就可以直接把法案提交国会。1921年后，仅拨款法案提交前才需先向总统通报。到20世纪30年代，所有法案都要向总统通报后才能提交国会。

《宪法》也没有规定总统是否有权免除官员职位，留下了一个长期争讼。第一届政府期间，麦迪逊为总统争取到了撤换部长的权力，并形成一项惯例。内战后的重建时期，国会与约翰逊总统之间发生冲突，前者于1867年通过《官员任期法》，剥夺了总统的免职权。参议院批准任命的官员，总统要解除其职务须经参议院同意。该立法的出发点实是党争，是为防止约翰逊罢免共和党内阁成员。到威尔逊总统时期，总统扳回一局。1926年的“迈尔斯诉美国”案中，最高法院裁决《官员任期法》违宪，指出总统应该有权任意免除他的下属官员职务。到富兰克林·罗斯福总统时，又发生了一次较大的争议。总统要求联邦贸易委员会的一名成员辞职遭拒绝，于是将其免职。最高法院在1935年“汉弗莱诉美国”案中裁决总统对行政官员有免职权，但是不得以政治理由任意免除具有立法、司法性质的机构的官员，因为国会设立的这些机构不属行政部门，是独立于总统的权力。总统只能依据国会的法律才能免除其职务。

总统任免官员权力的争议实际上反映出宪制结构中的一个问题：行政官员到底归谁管。在议会制国家，以及其他各种制度的国家，这往往都不是一个大问题。然而在美国，争讼至今。

美国文官

在选举政治传统中，美国政治文化存在着一种轻视官僚的习惯，“没有政治家曾因抨击官僚体制而失去选票”。[39]《宪法》对行政权的表述留下很多模糊空间，对官僚机构则干脆未做明确规定。根源乃在于前述董事会与经理之关系。

美国的制度脱胎于公司治理结构的历史经验，对于公司而言，股东——不管是早期的地产主和城市商人集团，还是后来崛起的工业和金融资本集团——拥有对国家的统治权，不到特别必要的时候，他们不愿意将权柄交出，特别是交给一群由另一种逻辑选拔出来、并且往往出身平民的人——官僚。在人类历史上，官僚最初的产生都是作为统治的工具，但是官僚制度会产生自身利益和制度惰性，官僚集团也会形成自我认同和权力堡垒。官僚本身具有很强的保守性特征，在人们的眼中，官僚往往是了无个性、照章办事、唯唯诺诺、文牍成风之辈，像机器一样毫无激情地执行着上级的指令，甚至经常在无意义地空转。但正是他们的这种保守性，使其对任何扩张性的政治权力——不管是军事扩张、宗

教狂热还是商业冒险——拥有一定的天然免疫力。所以一方面官僚是大规模复杂社会必需的工具，另一方面他们会在其工具性地位上不断积累权力，获得自主性，并威胁到贵族、教会或资本力量的地位。现代资产阶级十分清楚这一点，所以在他们的文化和意识形态中，他们对官僚往往是没好气的。

因而，美国建国之初，主要靠政治官员，也就是与统治集团的“董事会”具有共同利益的追随者和被庇护者来统治国家。只在必要的岗位上使用极少的文官，起初人员总数仅有数百到数千不等。

从华盛顿总统开始，官员就是按家庭出身、教育水平、对总统的忠诚度以及地区的代表性来任命。[40]这种任命方式有着强烈的封建等级和商业扈从色彩，被任命者几乎就是总统之私属，当然这些私属并不专私于总统，由于行政机构归属不清的制度，他们还拥有在国会邀宠进身之途。华盛顿之所以会参考地区代表性乃是联邦制性质决定的，做一不严谨之趣味比拟，其在国家公共性上似乎尚未达到中国汉朝按户数比例来举荐孝子廉吏的水平。

从第二任总统亚当斯始，联邦政府官员的任命已经开始有明显的党派色彩，均为联邦党人。亚当斯卸任前还突击任命了一批。后来随着党派政治的起落，官员任命的党派性也时低时高。由于此时期仍是建国一代的富豪精英们在统治国家，其中一大段时间甚至被称为“弗吉尼亚王朝”，故还能保持一些“贵族”风格。到1828年杰克逊当选前，官员都采取任命制，一经任命，往往终身任职，沉疴日重。

杰克逊是第一位所谓的民主派总统，受民粹力量推动上台。1829年就任后，杰克逊罢免之前共和党任命的官员，换用民主党的支持者，开始了党派“分肥”模式。杰克逊的做法不仅是出于党派利益，也是为了打破东部地区独揽权力的局面，增加西部地区代表，同时也迎合当时随着男性普选权而出现的民主化潮流。理论上，杰克逊还有清退冗员、选贤任能的意图。但结果是之后不管哪个党派上台，都会照方抓药，换上本党成员。林肯曾利用这种做法大量任用支持内战的官员来推行自己的政策。美国政治成了每四年一次的大规模分赃盛宴。分肥制的结果是政府效率低下、官员能力不足、腐败横行。在韦伯看来，美国的政党，在因宪法解释引起的昔日冲突消失之后，已经变成了纯粹分封官职的帮派。它们授人职务，根据猎取选票的需要修改自己的重要纲领。[41]白哲特对此也颇多批评，预言“美国人很可能在某种程度上修改其过去的行政大换血的制度”。[42]

这个预言应验了。19世纪40年代人们开始呼吁改革文官制度，提出通过考试来录取官员。1853年国会通过法律划定文官级别，1856年法律规定要进行资格考试。1865年，众议员托马斯·詹克斯提出文官改革法案，提出最高级职位和最低级的邮政局长之间的所有官员要采取公开竞争考试的方式录用和晋升。他还向国会介绍了中国、普鲁士、法国、英国的文官制度。但当时的美国人尚没有能力真正理解中国官僚制度的精神。其实直到今天西方能理解者也寥寥无几。更甚者，在西方政治观念影响之下，中国能正确认识官僚制现代意义的人也不多。当时美国人理解的官僚制是与贵族制相联系的，特别是受到普鲁士官僚制度的影响。中国当代对官僚制的看法也受到普鲁士官僚制度的巨大影响，其观念通过韦伯或马克思传入中国，无论自由主义还是执著于马克思经典表述的研究者都由此对中国官僚制传统提出了不够公正的批评。[43]

1869年发生的一件事为文官改革提供了动力。当时格兰特总统提名斯迈思（Henry A. Smythe）出任驻俄公使，但是被参议院外交委员会拒绝。斯迈思利用个人能量进行院外活动，以确保他得不到的职位别人也得不到，结果一度成功阻碍了任命，使整个参议院的工作陷于停顿。后来伍德罗·威尔逊说，这类恶劣事件已经发生过几十起。[44]唯有实施文官改革，才能避免再发生此类事件。

改革最终得以推动，1871年格兰特总统成立文官委员会，开始文官改革，一度以公开竞争性考试招录文官，但因党争而流产。1880年大选期间，两党都声称要进行文官改革。1881年加菲尔德总统被一个求职未遂者刺杀，改革鼓吹者利用这个事件加快推进改革。1883年改革终于获得成功，国会通过《文官制度改革法》，即“彭德尔顿法”。该法主要内容包括：文官任命须经公开竞争考试，区分政务官和事务官，前者和政党共进退，后者经考试录用，政治中立，不参加政党活动。但是该法只覆盖了当时十分之一的文官职位。

1898年的美西战争进一步加强了文官力量。战争改变了联邦制内部的权力分配和运用。由于投入国际政治和边远属地的治理，总统权力大大扩张。总统处于外交事务前线，“这是自1825年以来除林肯外的其他总统所不曾有的情况”。行政首脑的领导作用可能持续下去，产生深远影响。“作为结果，它将产生统一，这种统一可以取代那种靠群众会议来治理国家的政治才能”。[45]

1939年国会通过《哈奇法》，规定除高级官员外，文官不得参加政治活动和竞选，强化了文官的非政治属性。到“二战”后，这一原则才

基本覆盖整个文官体系。因而，单从官僚制度角度看，美国到“二战”后仍未达到中国古代以官僚制为基础的公共国家水平。而且由于缺乏中国式的士人传统，没有政治和信仰灵魂的美国文官迅速沦为利益集团。他们参与权钱交易，从利益集团的游说活动中赚钱，组织工会追求自己的权利。官僚主义、形式主义等弊端丛生。

卡特总统时期，通过了1978年《文官制度改革法》，这是1883年之后最大的一次文官改革。主要目的是提高效率，把原职业文官的最高三级，即GS-16到GS-18三级的7 000个职位改为高级文官，由总统直接任命、免职和调动。这些文官虽然仍要求在政治上保持中立，但和政务官一样参与政策制定，实际上有很强的政治属性。改革还取消了1883年法律设立的文官事务委员会，建立总统直辖的人事管理局。这些措施一方面加强了总统对文官的领导，一方面改善了文官与高级政务官之间的关系，确保政务官的政令畅通，提高了联邦政府效率。这在一定程度上实现了威尔逊希望看到的那个统一、高效和专业的行政官僚机器。

但是到1993年，人事管理局要求改革，强化了各机构对人事的自主权、激励业绩和企业家行为，克林顿废除了《联邦人事手册》。结果新招聘的员工中，有将近70%的人可以绕开联邦统一管理的测试和招聘系统。这次改革的目的是提高文官的能力和效率，但是实际降低了文官选拔的客观理性标准。

现代官僚制度的逻辑

世界各国官僚制度的产生，背后有一些共同的原因，如大规模治水工程，战争及战争带来的后勤、财政方面的挑战，以及治理广土众民的需要等。中国最早产生官僚制度，恐怕和这些因素都相关。韦伯认为，欧洲官僚制产生的决定性一步与君主的理财有关。财政领域最需要有专业知识的统治者，当时的封建统治者充其量不过是贵族骑士。战争技术的发展呼唤专家和专业化的官吏；司法程序的细密化，也要求有训练有素的法律专家。大陆国家的君主就是借助官僚的力量战胜了贵族等级。[46]

独特丰厚的土地资源使美国早期不需要大规模的水力工程建设和劳动协作。安全的战略环境又使美国不用维持庞大的军事机器。在当时的世界上，美国的制度是最为“民事化”的，宪法规定不设常备军，且需民选总统担任军队总司令。长期不发生重大战争，自然国家财政没有紧

迫压力。作为一个由法人实体组成的联邦，主要的社会活动是对外贸易和州际贸易，因而只要有足够的商法即可满足基本需要。这些因素使美国对官僚制度的需求并不强烈。难怪到1919年，韦伯还认为美国的文官是小儿科的水平。

19世纪中叶之后美国文官的产生和发展，主要原因是工商业资本主义的发展对国家管理经济社会事务的能力提出了更高的要求。在重商主义时代，美国凭借其优越的地理位置，只要能获得自由贸易的机会就足以获利，所以并未和欧洲列强展开激烈的海上竞争。19世纪晚期发展到垄断资本主义阶段，美国对资本输出、原料产地和商品市场的需要驱使其加入帝国主义角逐。在这些方面，都有着非官僚不足以承担的行政职能，所以文官制应运而生。这段历史一般读者都比较熟悉，不必赘述。倒是有两个方面的原因较有趣味且通常不为人所知，值得一提。

一个是现代理性主义国家对官僚制度的促进。

现代国家机器的中心问题是如何实现清晰化和理性化。前现代化国家不需要掌握人口、资源等精确信息也能实现基本有效的统治。现代资本主义将一切都放进了资本盈利的公式之中，国家也变成了一家大企业，需要进行成本核算，这就要求对劳动力和资源有清晰的认识。美国学者詹姆斯·C.斯科特（James C. Scott）提出了一个有趣的概念——“科学林业”。18世纪的普鲁士和萨克森为了解决王室战争带来的财政问题，发明了科学林业，将自然的森林变成了“财政森林”，多样用途的野生树木被单一的木材和燃料的体积所代表的“抽象树”取代。科学林业最终成为法国、英国、美国以及所有第三世界林业管理技术的基础。[47]

像森林一样，人类社会也是复杂并且多变的，为了征税、控制和征兵，也需要对之进行改造，使之成为抽象的人。在这个过程中，国家需要具有理性精神的官僚，官僚擅长并热爱这样的工作，能从中获得权力和收益。

商业逻辑和官僚逻辑共同产生了对统一度量衡的需求。回看中国历史，度量衡的统一与郡县制的建立同时发生显然不是巧合，官僚逻辑发挥了很大作用。现代资本主义国家则更多受商业逻辑的驱动。斯科特认为有三个因素促成了法国度量革命，其中第一个就是市场交换的扩大。大规模的商品交易和长距离的贸易都鼓励度量的标准化。[48]革命后共和国的院士如同他们之前的皇家院士一样，将公制米看作可以使法

国“国库更充裕、军事更强大、更便于管理”的知识工具，“正像数学是科学的语言一样，公制度量系统就是工商业的语言”。[49]理性的度量单位也将促进理性公民的形成。

美国这一进程也是在工商业理性的驱动下发生的。历史学家布尔斯廷指出，“民主的副产品是统计学的前所未有的普遍传播”。[50]建国伊始，人们就对数字产生了特别的兴趣。宪法规定按人口比例分配众议院席位，这就需要计算人口。对个人收税也需要统计。统计和税收促进了经济学的研究，“新的经济研究机构促使美国人相信数量标准，就像美国的新的法学院促使美国人相信立法是‘决定社会进程’的途径一样”。[51]但是统一标准的真正实现还是拜商人所赐，因为要在长距离贸易和大规模市场中生产符合人们需求的商品，首先必须实现度量衡的标准化。“什么标准最符合他们此时此刻做广告的需要，它们就使用什么标准。”铸币、统一各港口的关税标准、提高美国商品在国际市场的竞争力，都需要统一的标准。根据《宪法》的商业主义精神，这也正是建立联邦政府的宗旨所在。芝加哥商人莱曼·盖奇（Lyman J. Gage）领导了一场全国标准化实验室运动，1901年他成功游说国会成立了“国家标准局”。“一战”期间的战时需要促进了全国厂商的标准化，战后商业部长赫伯特·胡佛（Herbert Hoover）领导的反浪费运动也推进了标准化。[52]标准化只是资本主义国家理性化的一个侧面，由此侧面可清晰看到官僚制度诞生的轨迹。

另一个方面是西进拓荒对官僚制的促进。

在美国历史书写中，新英格兰叙事和东部叙事长期居于统治地位，美国历史过分强调东海岸殖民地，特别是新教徒对美国制度和文化的影响，第一章里我已做重点分析。虽然这一现象在美国史学界早已改观，产生了几代史学叙事范式，但中国知识界的美国观大多仍停留在19世纪初的第一代阶段。西部历史的发现，史学家特纳功不可没。特纳认为伟大的西进运动中产生了美国的个人主义、自立、权力分散与民主的文化。[53]

实际上特纳教授并不了解真正的西部。他的观点是受威斯康星湿润的森林和草原环境中零星定居情况的影响，这一理论不适用于密西西比河以西。[54]特纳自己后来也意识到真正的西部与其描写的并不同，承认“旧有的个人主义拓荒者手段”不可能征服那个地区。新的边疆需要昂贵的灌溉工程、合作活动和小农场主不可企及的资本。他认为那里和

美国其他地区社会结构不同，一开始就将是一种“工业”秩序，“工业大亨”将普遍掌管这一地区。普通人必须在强有力者的领导下结合起来，并依赖联邦政府为他们修建水坝、水库和运河。“干旱地区的拓荒者必须既是资本家，又有政府做靠山”，这个地区将变为群体的，而非个人的民主。[55]

特纳之后，韦布（Walter P. Webb）的《大平原》（The Great Plains ）一书对西部历史做了最有影响力的诠释。他认为西部大平原以及更西部的干燥无树地区的定居者必须采用全新的技术与制度。韦布成长于得克萨斯干旱小农场，有不同于特纳的视角。他说美国的拓荒者从得克萨斯中部到伊利诺伊或达科他，大致遵循西经98度一线遭遇了一个制度断层。[56]

那么断层西边的制度是什么样的呢？这就涉及历史上集权官僚国家产生的问题。名声不怎么好的德国历史学家魏特夫提出过著名的“治水文明”理论：一些农业文明需要大规模干预水流，但如此会造成环境退化危险，危险又要求进一步的集权。中国、埃及是典型，它们都产生了官僚组织。国家的疆域可延至水流所达之处，“权力的形态颇似一些原始海洋动物的形态：一堆庞大无规则形态的村落细胞组织，脆弱而散乱，由一个更为进化的中枢神经系统所控制”。[57]魏特夫早年是马克思主义者，后来背离了马克思，成了美国和西方资本主义的卫道士。这在他的现代治水文明理论中得到反映。在观察美国西部的大规模治水实践时，他硬着头皮声称自由世界的治水工程不可能产生专制独裁，资本主义可以在开放和民主的前提下解决水的问题。那里产生的是“受控的”而非“统御的”官僚机构。哈佛大学教授朗·富勒（Lon Fuller）也认为早期治水社会导致专制主义，是因为它们过早地承担了这一过难的社会任务。他相信随着资本主义的出现，人们能够以协商和契约取代高压的权威。[58]

但是事实上，美国西部的治水文明中同样产生了人对人的统治和官僚权力的扩张。沃斯特（Donald Worster）认为，美国西部通过对水的管理，以雇佣劳动的方式建立了等级制度。这种模式的中心同样是国家，谁掌握资本，谁就是老大。只是这个中心没有人格化的独裁者，层层机构使权力面目模糊，难以察觉。[59]

沃斯特梳理了美国西部治水的三个阶段。第一阶段是1847年到1890年摩门教徒开始大规模治水。19世纪的灌溉理论家威廉·斯迈思

（William E. Smythe）在其《建设性民主》（Constructive Democracy ）一书中，发现美国西部同样存在本书指出的美国制度与尼德兰制度之间的相似性质。他从犹他州摩门教徒在治水中形成的制度安排里，看到了堪与荷兰模式媲美的“合股公司”。他理想中的美国就应该是人人均为企业一员、人人均为公司持股者的世界，一种灌溉民主。

斯迈思看准了美国国家的公司性质，却看错了民主的前景。到1890年，西部发展模式已到尽头，神权政治、外国和本地资本均已尝试，此时人们喊出“我们需要国家”。于是在1902年以后的第二阶段中，联邦政府开始控制河流。联邦政府1902年通过了《国家垦务法》，其对西部的影响超过《宅地法》。

第三阶段是1940年以后，政府与私人资本联盟，控制西部所有河流，形成史无前例的治水社会。“美国西部是由国家力量、国家专业知识、国家技术与国家官僚体系所造就的。”[60]

《国家垦务法》促使联邦政府和大资本联合，加快了对西部的统治。新闻媒体和历史学家们则负责用小农民主的神话来粉饰这一过程。西部治水社会带来了政治问题：政府权力被利益群体俘获，颠覆了美国所谓的民主。水的开发中存在的“铁三角”，即一小撮地位稳固的西部国会议员、垦务局和有组织的农业企业家，形成了一个封闭的权力网络。联邦官僚成为利益集团的仆人。美国人天真地相信了地方统治的假象，看不到剥削性的专横权力在非中央化的社会里反而更坚固，更不可能受到基层挑战。麦康奈尔（Grant McConnell）认为，只有一个强大的联邦政府，才能关照到公共利益。[61]在干旱的环境基础上，西部建立了一个国家和私人资本紧密融合的权力体系。

官僚与国家主义意识形态

19世纪官僚制度的兴起标志着美国在由公司向国家演进的道路上迈进了一大步。体现在意识形态上就是传统宪法观念的式微，代表商人和法人的天赋权利观和自由观被国家观念所替代。这一转变不仅是官僚制发展的结果，北方工商业企业的狂飙突进、垄断资本和金融资本的扩张共同奏出了国家主义的乐章。

19世纪下半叶，美国政治思想界出现“德国学派”，这些人根本不相信天赋权利观，也完全看不上早期美国人津津乐道的契约论。最典型

者如利伯（Francis Lieber）认为，霍布斯、洛克等人提出的自然状态没有根据，人是社会动物，没有必要设计一种人为的方法把他介绍进社会。伯吉斯（John Burgess）认为，国家是个人自由的来源，逻辑上和历史上都是。国家使自由成为可能，确定自由的范围，给自由以保证和保护。人类不是牺牲一部分自由来成立政府，而是借助组织政治制度才能获得自由。国家并不剥夺公民自由，而是自由的创造者——使自由成为可能的力量。[62]

这批思想家中已经产生政府干预主义的苗头。利伯的理论中，国家的职责是为人民做他们自己一人做不了的事、不应该由他们一人做的事以及他们不愿意一人做的事。国家不仅为个人，也要为全社会的利益着想。国家不仅要消极地防止某些行为，还应积极地促进全民福利。伍尔西（Theodore Woolsey）、伯吉斯、伍德罗·威尔逊、威洛比（Westel W. Willoughby）等都有此类观点。[63]

梅里亚姆（Charles E. Merriam）认为，从19世纪早期政治家韦伯斯特（Daniel Webster）发展到倡导国家主义的利伯，反映出国家的性质由契约发展为有机。[64]到19世纪下半叶，政治思想已经倾向于认为合众国是靠“刺刀顶住的”，说明基于自愿的契约理论已经退居幕后，这既是内战的思想基础，也被内战进一步强化。内战还终结了主权的争论，利伯等国家主义者宣称主权不可分割。伯吉斯说：国家没有主权也就是对其人民没有无限制的权力，再没有一种联合或组织可被设想为在国家控制人民的过程中对国家予以限制，因为能够行使这种权力的当局本身就是至高无上的。国家确实可能滥用它的权力使人民受冤屈，但是民族国家归根结底是“最不可能使人受冤屈的人类的机构”。[65]这些观念的流行，标志着从革命到立宪时期，美国人长期面临的主权困扰——也就是一个“新设合并”法人，其最终权威存在于何处这个问题——开始得到解决。这种转变，反映了美国国家性质的发展，在集体法人公司向集权国家的发展方向上迈进了一大步。由此美国已经不可避免地向真正的国家性质发展。

但是我们千万不要忽视一点，一个国家的初始基因绝不会轻易死亡。从公司治理结构脱胎而来的宪法制度绝非中性，股份是权力的价格，是董事会权力的最初来源，因而这个制度是天然有利于金钱的。美国社会从起点上就比欧洲社会更为平等，机会更多，社会结构处在迅速的变化之中，拥有股份的群体会进行增补、淘汰、替换。但是作为一个集团、一个阶级，他们的统治权和私有财产是神圣不可侵犯的。无论是

早期的种植园主和贸易商人、城市地产和债券持有者，还是19世纪崛起的工商业资本家和金融资本家，以及“二战”后的军工复合体、华尔街集团和硅谷高科技巨头，他们牢牢把握着国家制度的核心权力。在自由放任更适合他们的利益时，他们可以让国家权力受到重重限制；当需要国家力量来保驾护航时，他们可以随时举起集权和干预的旗帜。国家的自主性，永远只是个神话。

在这个制度中，为了执行具体统治任务而产生的行政官僚，虽然他们的出身和选拔方式通常不同于以金钱为后盾的政治官员，但是他们不可能像中国古代官僚那样作为一种具有公共性的精英集团，更不可能像新中国的党员干部队伍一样作为一种人民的代表和先锋队来进行统治。

在资本主义制度下，行政官僚只能是资本的仆人，虽然主仆之间会有勾心斗角，仆人与主人的不同“分身”之间也会上演“一仆二主”的喜剧，但是行政官僚不可能成为一般人民的代表，凌驾于股东权力之上。有中国学者认为，居于历史核心位置的社会集团有两大类，一是以营利为目的的商业集团或商人集团，一是由公共权力运用者组成的官僚集团或政治集团。美国是一个典型的商人集团控制官僚集团的国家。在历史上的绝大部分时间里，商人集团有效地控制着政府所代表的官僚集团。[66]沃塞曼（Gary Wasserman）也指出，虽然罗斯福新政后，官僚集团影响力上升，但商人集团仍占优势。政治过程中最有影响力的还是商人集团。[67]集体行动理论的提出者奥尔森也说过，在美国社会中，商业界拥有的利益游说集团数目最多。商人社团是所有社团组织中种类最多、数量最大的。[68]马克思早在《共产党宣言》中就指出资本主义国家的政府不过是管理资本家共同事务的委员会。美国的官僚制度就是其最纯粹的实现形式之一。

美国官僚制困境

文官制取代分赃制之后，官僚的权力得到了保障，国会交出一部分权力，但没有交出控制官僚的意愿。国会改变控制方式，转向靠规则来施加影响。美国是法治社会，在其政治生活中，立法活动是核心戏码。在国会与总统围绕官僚机构控制权的竞争中，立法是国会重要的武器。进入20世纪，总统权力开始上升。工业化和经济增长要求官僚机构、等级制度和行政控制的专业化，包括通过行政首长来实现这种专业化。[69]伍德罗·威尔逊和富兰克林·罗斯福两位总统任期中，总统权力得

到大大增强。威尔逊总统执政期间，国会对官僚机构行为细节的监控受到了越来越多的立法规范的限制。罗斯福总统的行政改革，实际是为了让总统成为政府的真正领袖，削弱国会直接控制联邦行政机构的能力。这些变化让国会失去了相当一部分直接控制官僚机构的权力。

国会只能更多通过其授权、拨款和调查的权力影响行政机构。国会的行为发生了“规则转向”，即在“微观管理”的趋势下，通过一般性的规则和程序来影响官僚机构。詹姆斯·Q.威尔逊举了一些有趣的例证。例如军事基地的管理：国会在很长时间里拥有对军事基地选址的独自裁断权，因为涉及选区利益，所以军事基地很少被关闭。为了关闭一个基地，国防部长要与相关议员逐一论战。1965年，国防部长麦克纳马拉与议员“殊死搏斗”才关闭了95个基地。1967年国会通过了一项法案，要求关闭基地前必须发表环境影响报告。结果此后11年里，再也没有任何大型军事基地被关闭。[70]

再如，1961年之后，国会规定所有军备花费都必须有年度授权，这使国会两院军事委员会权力大大提升。通过频繁授权，国会可以创制更多的针对政府机构的规则和政策指导。

国会的规则转向导致了对程序的畸形关注，具体操作业务流向上层。上层原来不用关注具体细节，现在却不得不被程序性规则性问题占据时间，大问题受到小问题的排挤。下层的低级别职员反倒有充足的时间来思考和捣乱，他们开始处理根本性和有政治意义的议题。[71]我在美国接触到的外交圈子中有“处长治国”的说法，一定程度上就是这一发展在外交政策领域的体现。

过度关注程序和规则还产生了一个副产品——法官和律师对政策的影响。美国是一个高度法治的国家，法治存在于制度基因之中。一个由利益关系组合起来的法人团体，协调内部关系最主要的手段就是法律和契约。托克维尔早就发现，在美国，一切政治问题都转化为法律问题。如果一个中国人到美国生活，刚开始感觉到的是自由，但熟悉习俗之后就会发现，日常行为受到的约束比在中国更多。迈出家门一步即进入法律的天罗地网，稍有不当行为就会陷于违法境地。即便不出家门，室内装修、通风防火、夫妻关系、儿童教育乃至窗口晾晒衣物也都在法律的管辖之下，与中国文化习俗迥然不同。当然，如果足够有钱，雇得起律师和会计师，交得起保释金，那么法律往往意味着自由。对于穷人，一次账单违约就有可能带来信用污点，一次情绪失控或违规用药就可能失去子女监护权，一次交通违法或日常口角都有可能带来牢狱之灾直至人

生尽毁、逃脱无门，对执法人员稍不顺从就有可能被当街击毙。

政治生活中自然也是如此，善用法律者自然长袖善舞。国会的转型和政策过程规则化，加剧了官僚机构工作的法律化倾向，诉讼成了官僚政治中的日常内容。法院在20世纪60年代之后越来越喜欢干预官僚机构，大量的诉讼导致行政成本急剧上升。行政机构不得不用更多的资源来对付法院的调查，行为受到大量标准的制约。其成本可用“时间长短和卷宗数量来衡量”。例如，职业安全与健康管理局平均四年才能制订一项新的健康标准，一项新的棉尘标准的出台须提交105　000页的论证材料。这些成本使机构领导人害怕变革。行政人员趋于懒惰和被动。“解释与辩护越多，想做的就会越少。发布一项规章的成本越高，发布规章的数量就会越少。”[72]

诉讼还损害了人们的合作精神。当两个团体知道最终决定权在法院而不是政府时，它们就没兴趣与政府机构协调解决问题，而是精心准备打官司。环保局每年发布约300项规定，80%以上是在法庭上决定的。这导致行政机构出现的往往不是以解决问题为目的的争论，而是不妥协的法律斗争。[73]

诉讼导致律师在官僚机构中分量变重。因为行政机构要应付大量法律事务。“环保局的管理基本上由律师支配着，许多工程师和科学家对此十分反感。”律师说服其他律师来加强自己的权力。律师提出的问题只有律师能解决。对程序的要求越复杂，律师的所得就会越多；法院越支持实质性结论，其他专业人员所得就会越多。[74]法治社会自然会强调程序，律师在美国政治生活的地位自然会不断上升。20世纪70年代之后，律师在国会中成了举足轻重的势力团伙。

决策过程的司法化最令人担心的是产生了不公正的社会后果。法治往往只有利于富人和强者，因为普通民众既不熟悉法律，也支付不起昂贵的律师费。法院的工作方式是诉讼，极少数个人的诉讼会影响到大量其他人的利益。而诉讼的好处往往属于请得起律师的人，付出代价的则是穷人。法治的逻辑往往是小权利压倒大权利，小正义盖过大正义。

法律人在官僚制度中获得权力，是历史上的正常现象。中国战国末期法家兴起，秦统一之后“以吏为师”。韦伯也看到，罗马的法理学是从城邦国家上升至大规模政治结构的产物。他认为罗马官僚制国家改造后的罗马法对后世影响巨大，欧洲近代国家理性化革新都是由法律学家所发动的。[75]

但是真正让律师得以垄断政治权力的，还是资本主义。商业和金钱的活动不喜欢任何约束，但是它们离不开法律，因为法律有助于提供生意的规则、确保契约的执行、提供可预期的投资环境以及保护财产的安全。所以商人的理想国家是法律决定一切的国家。资本主义国家必然会以法治为基本原则。所以我们看到，在美国《独立宣言》和《宪法》的签名者中，在法国国民议会中，在一切资产阶级的政治运动中，以及今天受外国或本国资本操纵的各种反政府活动和“颜色革命”中，律师都是关键性的角色。

有这么一个政治笑话，说三个人在火车上攀比炫富，古巴人把雪茄丢出窗外，俄国人扔了伏特加酒，美国人看看没什么舍得扔，把随行的律师扔出车窗。之所以律师成了美国用之不竭的“土特产”，就是其公司国家的性质导致的。难怪伍德罗·威尔逊在一百年前就感叹：“在我国，极高明的律师，一向不乏其人；然而往往连差强人意的行政人员也找不到。”[76]

总统、国会与官僚的权力游戏

总统和国会竞争的结果并不是两者权力的此消彼长，而是总统和国会对行政机构的权力都上升了。行政机构同时成为国会和总统的代理人。詹姆斯·Q.威尔逊发现了国会和总统互相模仿对方控制行政机构的做法，参议员莫伊尼汉（Patrick Moynihan）称之为“仿效铁律”（Iron Law of Emulation）。例如，罗斯福创建预算局，尼克松提升其权力，改为行政管理和预算局；国会为了争夺权力，创建总审计局，后来又设了国会预算办公室。1962年，总统设立科技办公室为其提供技术方面的咨询，国会就在十年后创建了技术评估办公室。总统最初只有六名特别助理，后来人员大幅增加，国会随后也大量增加职员人数。罗斯福执政期间，国会职员仅有1 500人，到里根时期，剧增到15 000人。1947年，总统设中央情报局，国会马上设立两院情报委员会。1963年总统在白宫设贸易谈判代表，十年后参议院金融委员会增设国际贸易小组委员会。[77]

这种府会竞争和对官僚机构的双重控制产生了复杂的后果。例如，以往总统和国会会进行面对面沟通，现在很少直接沟通，都转向与官僚机构沟通。2015年的一次会议上，一位美国参议员向我抱怨说，奥巴马总统从来不与国会沟通。经历了特朗普总统的任期，现在国会议员们也

许会怀念奥巴马总统。总统立法事务办公室职员和国会职员的间接联系也弱化了总统和议员的直接联系。行政管理和预算局的官员与国会预算办公室的官员沟通，白宫新闻发言人与两院新闻发言人在媒体上互动。官僚机构被夹在中间，“既害怕又厌烦”。[78]政治权力的分散使美国的行政管理者处于脆弱境地，面临相互矛盾的法令，因而只能藏在客观性的理由下，通过公开记录每件事、照章办事来规避风险，采用形式主义和对抗模式来处理政府机构和利益集团间的关系。

另一方面，官僚机构在总统与国会的竞争中获得了额外的权力和活动空间。詹姆斯·Q.威尔逊指出，官僚机构并不是小卒，它反倒喜欢有两个主人。受到总统要挟时，它会向国会求助，要求获得自主权或资金。例如经济机会办公室下属的法律服务处，由律师组成，因为经常受到总统的威胁，他们求助国会把自己变成一个法律服务公司，由一个委员会领导，确保该委员会不受总统直接控制。官僚机构还可以说服国会在授权法案的条款中加入一些规定，例如高级职位的专业或职业资格，借此限制总统安插自己人的能力；或说服国会在拨款法案中加入一些条款，削弱总统调配资金的权力。官僚机构还可把总统的提议透露给媒体，或让利益集团在法庭上提出诉讼，“迫使”行政机构按他们的意愿行事。[79]

结果，表面上看，官僚机构在总统和国会两个“婆婆”的控制之下，实际它却借这个结构获得了更大的独立性。在美国有很多关于“深层国家”（deep state）的说法，也就是说在正式的民选政权背后，隐藏着一个深厚顽固的权力结构。2020年3月20日的白宫疫情通报会上，特朗普总统称国务卿蓬佩奥为“深层国务卿”（deep state department），似乎颇有深意。官僚机构就是这个深层国家结构的一个主要构件，有能力抗拒国会和总统正式权力的控制，也在极大程度上免于选民的关注和监督。

从严词批评军工复合体的“老军头”总统艾森豪威尔、发誓要清除“华盛顿污水坑”的卡特总统，到强势的特朗普总统，都对这个官僚机器束手无策。特朗普总统很大程度上采取了避开官僚机器的做法，因为他不可能真正触动这个复杂机器中的权力循环。韦伯的行政官僚理论指出，在日常事务方面，分支机构的领导要比部长们更有权力。部长只是政治势力的代表，从政治方面下达命令。这种权力关系类似私有制企业中的情况，真正的主宰者股东，对经营的影响像受专业官员统治的“人民”一样少。[80]韦伯没有想到的是，行政官僚在美国的政治制

度下，从分裂的行政权力中获得了更大的影响力。

随着行政官僚权力在夹缝中不断增长，专家和官僚群体在美国政治中变得越来越重要，美国也向“行政国家”的方向发展。所谓“行政国家”，“既是一群以立法的宽泛授权为倚仗，可以根据管制需要而建章立制的准立法性国家机器；也是一个以总统权的民主代表性为后盾，手握充分自由裁量权的官僚科层系统；还是一套高度复杂化和专业化，以至于负有司法监督之责的联邦法院都常常对其尊重三分的行政专家体系”。[81]但是，“行政国家”是有其限度的，不可能真的发展出总统“一元化”行政体制。[82]

从公司治理结构中生长出来的美国宪法制度，就像刘慈欣的科幻小说《三体》中被发射到地球上的“智子”一般，锁死了美国国家体制发生革命性变化的可能。三权分立有其虚假性，也从来没有以纯粹的面貌出现过，但是权力分立和制衡的原则可以成功阻挡任何打通三权、建立真正意义上的国家权威的努力。无论是民主理论家罗伯特·达尔还是金融大鳄索罗斯，都呼吁修改这部宪法。另一方面，违反宪法原则的尼克松、打破了美国政治传统差不多所有规矩的特朗普以及被特朗普称为腐败政客的希拉里，口中都须臾不离宪法神话。宪法原旨主义者、修正主义者以及试图颠覆者，都不得不拉上《宪法》给自己背书，恰恰说明这个宪法已经成了利益的奴婢。然而这样一个从源头上不完善的制度，却在宪政的名义下成了神圣至高的理想原则，这也许就是美国制度最深层的悲剧。

结论

独立以来近两个半世纪的发展，已经使美国的国家制度成为人类社会创造的最复杂、最强大的组织形态之一。联邦政府的庞大规模，各权力分支之间的精微关系，企业、媒体和利益集团深嵌其中的政策实施过程，联邦、州、地方和都市政府之间的复杂互动，足以使任何试图全面分析这个制度的雄心退却。但是美国制度是人类制度史上一次“突变”的产物，在制度发生学上理应拥有标本性意义。它的影响遍及世界，影响到几乎所有现代国家的制度建构，就连同样具有革命性创新的苏联制度也受到美国制度的影响。因而，对这样一个制度，现有的理解显然远远不够，仍需更多研究。

以往的优秀文献从某些侧面、某些层次、某些理论视角或意识形态立场对美国制度做出了观察，虽然没有任何一种理论能够自称是全面和完全客观的，但是它们提供了有助于人们理解美国制度的知识、方法或范式。本书不敢自称窥到了美国制度的全貌或深层逻辑，只是提出一个以往的研究都未曾系统阐述的理解范式，补充长期缺失的观察角度和解释线索。当然，本书讨论的主题，没有一个是前人完全未曾论及的，书中引用了许多伟大思想家和优秀学者在某个场合和语境下所触及的本书的核心观点，本书的思路正是在他们的启发下形成的。

通过对美国殖民地时期历史的回顾，我们可以看到美国独特的逐利性人口特征，以及北美大陆提供的丰富资源和安全环境，这是我们理解美国历史须臾不可忘的起点，是美国制度发展的底色。第四章对美国革命和立宪历史的回顾也表明，美国人追求独立建国，绝非出于抽象的正义原则或高尚的自然法精神，而是种植园主、商人、城市地产商和债券持有人集团为了自身利益做出的理性选择。《独立宣言》和《宪法》中的几乎每一句话，背后都有着真实而具体的利益和不同利益之间的妥协。

不满于一般理论泛泛地将美国制度归因于英国制度的移植和欧洲启蒙思想的启发，本书尝试探索美国制度基因的“前史”。

西欧，特别是英国代议制中藏着美国制度的一条重要基因，这一点几乎不会有争议。英国代议制是在日耳曼原始自由、中世纪封建特权和近代初期民族国家中央集权努力几重因素的共同作用下产生的，新兴资

本主义最终使英国代议制成型。那么美国制度中的代议制部分是直接移植、模仿了英国代议制的成熟结果，还是在自身历史逻辑中独立发展而来？以往的研究多数更倾向于前者，但是本书从北美殖民地的起源和发展过程中发现，原始自由、封建领地、商业公司和王室集权四种制度因素都影响到美国代议制的形成，它们共同决定了美国代议制的特征。因而，美国的代议制显然既有对现成的英国制度的模仿，也有自身独立的发展逻辑。

美国制度毕竟不同于英国议会制，本书从威尼斯、尼德兰、英国的历史中梳理出商业公司因素在国家建构中的作用，提出了公司国家概念。公司国家的基本特征是商人（资本家）掌握国家，金钱与权力挂钩，经济权力等于政治权力。威尼斯与尼德兰都建立了股东集体拥有主权的原则，以某种形式的议会充当国家的“董事会”，并实行所有权和经营权的分离，将行政事务委托给行政官员或委员会。这种公司治理式的国家制度模式开辟了现代权力分立、议行有别等共和制度原则。英国的特殊性在于存在强大而古老的王权，光荣革命后英国在借鉴、吸收尼德兰制度的基础上进一步发展公司国家制度，产生了议行合一的议会主权制度。新兴资产阶级和土地贵族勾结、融合，构成了威斯敏斯特议会制度的灵魂。

美国与这三个典型的公司国家各有异同。规模上，美国与威尼斯、尼德兰不可同日而语，规模效应对美国制度影响更大，因而美国采取了代议制。人口和利益结构上，美国更接近威尼斯和尼德兰，比英国的社会结构简单得多，且在独立之后同样面临着主权缺失的挑战，所以美国承英国制度之余绪，却在议会主权的方向上有所倒退，创造了独特的三权分立格局，成为一个比英国更加纯粹的公司国家。

《宪法》文本接近一份商业契约，各州所构成的联邦类似不同法人合并而成的一个新的法人实体。这个实体——联邦政府拥有部分主权，同时也只承担部分责任，主要任务是负责提供安全、保障对外商业关系和协调内部商业活动。联邦有限的主权归国会所有，总统和最高法院都只能在国会立法的范围内活动。但是在实际运行中，这个比较纯粹的公司治理性制度模式很快暴露出诸多不足，例如国家权威不足、国会与总统对行政权的双重控制、司法权对国会立法的解释和审查权，以及行政权的软弱和官僚制度缺失的问题。

立宪230余年来，这部《宪法》一直处于被修正、被背离的命运之中，虽然名义上它被高高地供在神坛之上。美国的制度一直在不断演

进，联邦主权越来越强，总统权力不断上升，司法机关也获得了一定的独裁权力，官僚制度逐渐产生并且在国会和总统的夹缝中生长，成了一架庞大的机器，拥有了自己的利益、认同和势力。美国在从公司向国家的方向不断发展。

但是，只要这部《宪法》依然在那里，美国制度的初始基因就仍然发挥着决定性的影响。在这个由商人为利益而建立的公司国家，只有股东才拥有国家的所有权。股东不同于贵族，财富家族有兴有衰，阶层能上能下，资本类型不断更新换代，国家拥有者的基础也会扩大或收缩，但是不管怎样，这个制度结构决定了只有极少数的国家所有者才拥有最终的权威。只不过在大众选举和媒体喧嚣的掩盖下，芸芸众生消费着物质福利和精神幻觉，以为自己就是“我们人民”（We the people）之一员。

鉴于篇幅，本书只关注了美国制度中结构性的部分，没有涉及一些非常重要的方面，比如选举制度、政党制度、州和地方制度、都市制度以及帝国制度（包括那些处在美国宪政程序之外的领土和人民以及美国的海外领地、军事基地所组成的制度）。这些缺憾留待日后弥补了。

注释

序言

1 美国在殖民地扩张方面的行为模式的确不同于欧洲列强，这一点并非中国人的误判和想象，它取决于美国的一项特别优势。从美国的角度来看，美国的港口，特别是西海岸港口比欧洲任何国家离中国都近，因而只要能够保证贸易自由，美国建立在自由贸易基础上的“非正式帝国”（informal empire）就足以使其获得比欧洲国家更多的利益。查尔斯·登比（Charles Denby）对俄亥俄州联邦参议员约翰·谢尔曼（John Sherman）说：控制外国并不意味着占领土地，甚至不需要政府介入。Robert Schulzinger, American Diplomacy in the Twentieth Century , New York: Oxford University Press, 1990, p. 21.

2 梁启超：《新大陆游记》，湖南人民出版社，1981年，第29页。

3 梁实秋：《清华八年》，载《我把活着欢喜过了》，江苏凤凰文艺出版社，2017年，第36页。

4 胡乔木：《祝美国国庆日——自由民主的伟大斗争节日》（1944年7月4日《解放日报》社论），载《胡乔木文集》，第一卷，人民出版社，1992年。

5 魏源：《海国图志》，中州古籍出版社，1999年，第369页。

6 费孝通：《初访美国》，载《美国与美国人》，生活·读书·新知三联书店，1985年，第37页。

7 万昌华、万颖：《美国宪政体制研究》，齐鲁书社，2010年，第10页。

8 白修德：《中国的惊雷》，河南人民出版社，1988年，第20—22页。

9 ［美］亨利·基辛格：《大外交》，顾涉馨、林添贵译，海南出版社，1998年，第2页。

10 ［美］ 塞缪尔·亨廷顿：《我们是谁：美国国家特性面临的挑战》，程克雄译，新华出版社，2005年，第67—68页。

1 ［美］ 迈克尔·H.亨特：《意识形态与美国外交政策》，褚律元译，世界知识出版社，1999年，第155页。

2 ［美］ 唐纳德·怀特：《美国的兴盛与衰落》，徐朝友、胡雨谭译，江苏人民出版社，2002年，第7—8页。

3 ［德］ 维尔纳·桑巴特：《为什么美国没有社会主义》，赖海榕译，社会科学文献出版社，2003年，第24页。

4 ［美］ 孔华润主编：《剑桥美国对外关系史》，上册，新华出版社，2004年，第13页。

5 ［美］ R.G.哈切森：《白宫中的上帝》，段琦等译，中国社会科学出版社，1992年，第136页。

6 The Commission on American's National Interests, "America's National Interests", July 2000, p. 2. http://www.belfercenter.org/sites/default/files/amernatinter.pdf.

7 ［巴西］ 班代拉：《美帝国的形成》（第三版），舒建平译，中国人民大学出版社，2014年，第6页。

8 ［法］ 托克维尔：《论美国的民主》，上卷，董果良译，沈阳出版社，1999年，第31、32页。

第一章

1 美国第一代"业余历史学家"们创造了这种神话史观，中国也不乏拥趸，例如有学者建议人们思考建立美国宪法的是"某个（些）神？还是某个（些）人？还是某个（些）神—人？"。见［美］ 阿纳斯塔普罗：《美国1787年〈宪法〉讲疏》，赵雪纲译，华夏出版社，2012年，中译本说明，第2页。

2 美国著名宪法史学者雷科夫非常强调开国一代人强烈的"立法者"意识，特别是约翰·亚当斯，他在其日记中写道，他们有幸被生活推到了"古代的伟大立法者所梦寐以求的时刻"。见Jack Rakove, Revolutionaries: A New History of the Invention of America , New York:Houghton Mifflin Harcourt, 2010, p. 18。这种立法者意识体现在美国最高法院大厅内部房顶下那一圈人类历史上伟大立法者们的雕像上。汉密尔顿在《联邦党人文集》第一篇开篇所说的"人类社会是否真正能够通过深思熟虑和自由选择

来建立一个良好的政府，还是他们永远注定要靠机遇和强力来决定他们的政治组织”，也正是这种立法者精神的体现。这句话是中国自由主义者最喜爱引用的名言之一。见[美] 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如等译，商务印书馆，1980年，第3页。

3 任剑涛：《建国的三个时刻：马基雅维利、霍布斯与洛克的递进展现》，载《社会科学战线》，2013年第2期，第189页。

4 何炳棣：《何炳棣思想制度史论》，中华书局，2017年，第一章。

5 张光直：《青铜挥麈》，上海文艺出版社，2000年，第212—213页。

6 姜义华：《中华文明的经脉》，商务印书馆，2019年，第3页。

7 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：建国的历程》，谢延光等译，上海译文出版社，2014年，第120页。

8 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：民主的历程》，谢延光译，上海译文出版社，2014年，第一卷扉页。

9 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：建国的历程》，谢延光等译，第118页。

0 ［美］ 迈克尔·赫德森：《国际贸易与金融经济学》，丁为民、张同龙译，中央编译出版社，2014年，第16页。

1 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：殖民地历程》，时殷弘等译，上海译文出版社，2014年，第165—166页。

2 ［英］ 伯纳德·路易斯：《中东两千年》，郑之书译，国际文化出版公司，2017年，第66页。

3 “有阎应龙、张嶷者，言吕宋机易山素产金银，采之，岁可得金十万两、银三十万两，以三十年七月诣阙奏闻”，结果导致“二万生民尽膏锋刃”。见《明史·列传第二百十一·外国四》。

4 ［美］ 杰里米·阿塔克、彼得·帕塞尔：《新美国经济史》，罗涛等译，中国社会科学出版社，2000年，第37页。

5 ［美］ 查尔斯·A.比尔德、玛丽·R.比尔德：《从蛮荒到帝国：美国文明的兴起》，雨轩译，光明日报出版社，2014年，第3页。

6 ［英］ 尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，中信出版社，2012年，第7页。

7 ［英］ 尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，中信出版社，2012年，第17页。

8 ［美］ 查尔斯·A.比尔德、玛丽·R.比尔德：《从蛮荒到帝国：美国文明的兴起》，雨轩译，光明日报出版社，2014年，第6页。

9 ［英］尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第18页。

0 ［英］尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第56页。

1 ［美］ 杰里米·阿塔克、彼得·帕塞尔：《新美国经济史》，罗涛等译，第38页。

2 ［美］ 杰里米·阿塔克、彼得·帕塞尔：《新美国经济史》，罗涛等译，第50页。

3 ［英］尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第60页。

4 ［美］ 杰里米·阿塔克、彼得·帕塞尔：《新美国经济史》，罗涛等译，第50页。

5 ［英］尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第60页。

6 ［英］尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第65页。

7 ［美］ 查尔斯·A.比尔德、玛丽·R.比尔德：《从蛮荒到帝国：美国文明的兴起》，雨轩译，第12页。

8 ［法］ 托克维尔：《论美国的民主》，上卷，董果良译，第34—35页。

9 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：殖民地历程》，时殷弘等译，第109—112页。

0 ［英］尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第55页。

1 美国的第一部宪法《邦联条例》给加拿大保留了加入的席位，入盟程序比其他殖民地简便，条件更优越。

2 ［英］尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第59页。

3 如Francis J. Bremer, John Winthrop: America’s Forgotten

Founding Father , New York: Oxford University Press, 2003。

4 “山巅之城”这个词出自《圣经·马太福音》5：14：“你们是世上的光。城造在山上是不能隐藏的。”

5 即使在当时，也有不少美国人认为这种说法过于意识形态化了，好莱坞影星里根在写给尼克松的信中将肯尼迪比作昔日的卡尔·马克思，意指他的乌托邦说法不切实际，见Stephen E. Ambrose, Nixon:The Education of a Politician, 1913—1962 , New York: Simon and Schuster, 1988, p. 546。

6 ［美］丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：殖民地历程》，时殷弘等译，第5页。

7 ［美］丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：殖民地历程》，时殷弘等译，第102页。

8 ［美］查尔斯·A.比尔德、玛丽·R.比尔德：《从蛮荒到帝国：美国文明的兴起》，雨轩译，第14页。

9 ［美］丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：殖民地历程》，时殷弘等译，第42—43页。

0 ［美］丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：民主的历程》，谢延光译，第310—312页。

1 ［美］丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：殖民地历程》，时殷弘等译，第138页。

2 ［法］托克维尔：《论美国的民主》，上卷，董果良译，第361—362、371页。

3 V. L. Parrington, Main Currents in American Thought, An Interpretation of American Literature from the Beginning to 1920, Volume One: 1620—1800,The Colonial Mind , New York: Harcourt, Brace and Company, 1927, p. 13. 转引自陈勇：《圣徒的圣城》，见满运龙、陈勇、杨玉圣编：《美国史探研（续编）》，河北人民出版社，2010年，第18页。

4 T. J. Wertenbaker, The Puritan Oligargy: The Foundation of American Civilization , New York: Charles Scribner’s Sons,

1947, p. 344. 转引自陈勇：《圣徒的圣城》，第18页。

5 ［法］托克维尔：《论美国的民主》，上卷，董果良译，第43页。

6 ［法］托克维尔：《论美国的民主》，上卷，董果良译，第44页。

7 Perry Miller and Thomas Johnson (ed.), Puritans: A Source Book of Their Writings , vol Ⅰ, New York: Harper & Row, 1963, p. 209.

8 ［美］ 黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，生活·读书·新知三联书店，1997年，第148、152、161页。

9 ［美］ 黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，生活·读书·新知三联书店，1997年，第192、8、9—10页。

0 ［英］尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第13页。

1 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第274、277页。

2 Gordon Wood, The Radicalism of the American Revolution , New York:Knopf, 1992, pp. 19—42.

3 ［加］ 埃伦·M.伍德：《资本的帝国》，王恒杰、宋兴无译，上海译文出版社，2006年，第74—75页。

4 ［巴西］ 阿伦卡尔：《伊拉塞玛》，刘焕卿译，人民文学出版社，2002年。

5 John Toland, Adolf Hitler , Boston: Houghton Mifflin Company, 1976.

6 ［英］尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第55页。

7 ［英］ 塞缪尔·E.芬纳：《统治史》，卷三，马百亮译，华东师范大学出版社，2014年，第346页。

8 ［加］ 埃伦·M.伍德：《资本的帝国》，王恒杰、宋兴无译，第67页。

9 ［美］ 孔华润主编：《剑桥美国对外关系史》，上册，王琛译，第178页。

0 ［美］ 查尔斯·A.比尔德、玛丽·R.比尔德：《从蛮荒到帝国：美国文明的兴起》，雨轩译，第20—21页。

1 ［美］ 杰里米·阿塔克、彼得·帕塞尔：《新美国经济史》，罗涛等译，第232—234页。

2 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：民主的历程》，谢延光译，第306页。

3 ［美］ 詹姆斯·C.斯科特：《国家的视角》，王晓毅译，社会科学文献出版社，2011年，导言，第2页。

4 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：建国的历程》，谢延光等译，第528页。

5 Mercy Warren, History of the Rise, Progress and Termination of the American Revolution , Boston: Manning and Loring, 1805, 6. 14. 67. 转引自［美］ 赫伯特·J.斯托林：《反联邦党人赞成什么》，汪庆华译，北京大学出版社，2006年，第141页。

6 Cong. Rec., 27 March 1902, 6734. 转引自［美］ 唐纳德·沃斯特：《帝国之河：水、干旱与美国西部的成长》，侯深译，译林出版社，2018年，第192页。

7 何炳棣：《何炳棣思想制度史论》，第一章。

8 ［美］ 乔治·华盛顿：《华盛顿选集》，聂崇信等译，商务印书馆，2012年，第309页。

9 ［英］尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第146页。

0 ［美］ 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如等译，商务印书馆，1980年，第121页。

1 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：建国的历程》，谢延光等译，第514页。

2 ［英］ 霍布斯：《利维坦》，黎思复、黎廷弼译，商务印书馆，2017年，第13章。

3 《马克思恩格斯选集》，第一卷，人民出版社，1995年，第68、762页。

4 《马克思恩格斯全集》，第46卷（上），人民出版社，1979年，第479页。

5 苏力：《何为制度？因何发生（或未发生）？》，载《比较法研

究》，2018年第6期。

6 ［英］尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第22页。

第二章

01 ［法］ 弗朗索瓦·基佐：《欧洲代议制政府的历史起源》，张清津、严淑娟译，复旦大学出版社，2008年，第30页。

02 ［古希腊］ 亚里士多德：《政治学》，颜一、秦典华译，中国人民大学出版社，2003年，第134页。

03 ［法］ 弗朗索瓦·基佐：《欧洲代议制政府的历史起源》，张清津、严淑娟译，第67页。

04 ［英］ 沃尔特·白哲特：《英国宪制》，保罗·史密斯编，李国庆译，北京大学出版社，2005年，第31页。

05 民主问题不是本书的关注重点，故不予赘述。可参考王绍光：《抽签与民主、共和》，中信出版社，2018年。张飞岸：《被自由消解的民主》，中国社会科学出版社，2015年。

06 ［奥］ 弗里德利希·冯·哈耶克：《自由秩序原理》（上），邓正来译，生活·读书·新知三联书店，1997年，第204页。

07 ［法］ 弗朗索瓦·基佐：《欧洲代议制政府的历史起源》，张清津、严淑娟译，第38页。

08 ［法］ 弗朗索瓦·基佐：《欧洲代议制政府的历史起源》，张清津、严淑娟译，第253—256页。

09 ［法］ 弗朗索瓦·基佐：《欧洲代议制政府的历史起源》，张清津、严淑娟译，第248页。

0 规模是现代政治学中受到忽视的一个重要问题。参见范勇鹏：《重思规模：探寻有关“可大可久”之道的政治学》，载《东方学刊》，2019年春季刊（总第3期）。

1 ［法］ 弗朗索瓦·基佐：《欧洲代议制政府的历史起源》，张清津、严淑娟译，第401页。

2 ［法］ 弗朗索瓦·基佐：《欧洲代议制政府的历史起源》，张清津、严淑娟译，第159页。

3 ［法］ 弗朗索瓦·基佐：《欧洲代议制政府的历史起源》，张清津、严淑娟译，第227页。

4 ［美］ 查尔斯·A.比尔德、玛丽·R.比尔德：《从蛮荒到帝国：美国文明的兴起》，雨轩译，第8页。

5 王希：《原则与妥协》，北京大学出版社，2000年，第3—4页。

6 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第298页。

7 ［美］ 查尔斯·A.比尔德、玛丽·R.比尔德：《从蛮荒到帝国：美国文明的兴起》，雨轩译，第8—9页。

8 ［美］ 查尔斯·A.比尔德、玛丽·R.比尔德：《从蛮荒到帝国：美国文明的兴起》，雨轩译，第9页。

9 ［美］ 查尔斯·A.比尔德、玛丽·R.比尔德：《从蛮荒到帝国：美国文明的兴起》，雨轩译，第11页。

20 王希：《原则与妥协》，第13页。

21 王希：《原则与妥协》，第12页。

22 王希：《原则与妥协》，第17页。

23 ［美］ 查尔斯·A.比尔德、玛丽·R.比尔德：《从蛮荒到帝国：美国文明的兴起》，雨轩译，第13页。

24 ［法］托克维尔：《论美国的民主》，上卷，董果良译，第47页。

25 ［美］ 查尔斯·A.比尔德、玛丽·R.比尔德：《从蛮荒到帝国：美国文明的兴起》，雨轩译，第13—14页。

26 ［美］ 查尔斯·A.比尔德、玛丽·R.比尔德：《从蛮荒到帝国：美国文明的兴起》，雨轩译，第9—10页。

27 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：殖民地历程》，时殷弘等译，第148—149页。

28 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：殖民地历程》，时殷弘等译，第121页。

29 中国史学会编，《中国近代史资料丛刊·辛亥革命》（第二卷），上海：上海人民出版社，1981年，第263页。

0 章太炎：《与马良书》，载《民报》，第19号，109页。

1 ［英］尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第76页。

2 ［美］查尔斯·A.比尔德、玛丽·R.比尔德：《从蛮荒到帝国：美国文明的兴起》，雨轩译，第12—13页。

3 王希：《原则与妥协》，第8—9页。

4 张定河：《美国政治制度的起源与演变》，中国社会科学出版社，1998年，第15页。

5 ［英］尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第76页。

6 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第298页。

7 ［美］查尔斯·霍华德·麦基文：《美国革命的宪法观》，田飞龙译，第26页。

8 ［美］查尔斯·霍华德·麦基文：《美国革命的宪法观》，田飞龙译，第6页。

9 ［美］查尔斯·霍华德·麦基文：《美国革命的宪法观》，田飞龙译，第12—13页。

0 王希：《原则与妥协》，第1页。

1 ［美］伍德罗·威尔逊：《国会政体：美国政治研究》，熊希龄、吕德本译，商务印书馆，1986年，第33页。

2 ［英］J.S.密尔：《代议制政府》，汪瑄译，商务印书馆，1982年，第53页。

第三章

1 ［法］弗朗索瓦·基佐：《欧洲代议制政府的历史起源》，张清津、严淑娟译，第164页。

2 ［法］弗朗索瓦·基佐：《欧洲代议制政府的历史起源》，张清津、严淑娟译，第165—166页。

3 王振霞：《公元3世纪罗马政治与体制变革研究》，社会科学文献出版社，2014年，第94页。

4 尚洁：《中世纪晚期近代早期威尼斯贵族政治研究》，武汉大学出

版社，2013年，第42页。

5 尚洁：《中世纪晚期近代早期威尼斯贵族政治研究》，武汉大学出版社，2013年，第18页。

6 据黄仁宇，1300年前后，北欧到南欧的水运费用和陆运费用的比例是1:20，见其《资本主义与二十一世纪》，第81页。

7 据黄仁宇，1300年前后，北欧到南欧的水运费用和陆运费用的比例是1:20，见其《资本主义与二十一世纪》，第67页。

8 ［英］ 塞缪尔·E.芬纳：《统治史》，卷二，王震译，华东师范大学出版社，2014年，第373页。

9 尚洁：《中世纪晚期近代早期威尼斯贵族政治研究》，第32、34页。

0 ［比］ 亨利·皮朗：《中世纪欧洲经济社会史》，乐文译，上海人民出版社，2001年，第17页。

1 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第47—48页。

2 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第80页。

3 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第83页。

4 Edward P. Cheyney, The Dawn of a Modern Era , New York, 1936, p. 11;James Westfall Thompson, Economic and Social History of Europe in the Later Middle Ages , New York, 1966, p. 243. 转引自［美］ 黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第59页。

5 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第496页。

6 ［英］塞缪尔·E.芬纳：《统治史》卷二，王震译，第431页。

7 William Bouwsma, “Venice and the Political Education of Europe” , J. R. Hale (ed.), Renaissance Venice , London: Faber & Faber, 1974, pp. 445—446. 转引自尚洁：《中世纪晚期近代早期威尼斯贵族政治研究》，第155页。

8 见［英］ J.G.A.波考克：《马基雅维利时刻》，冯克利、傅乾译，译林出版社，2013年。芬纳不同意波考克的看法，认为他追溯威尼斯与英国、美国政治文化关系的努力是“卖弄知识”。［英］ 芬

纳：《统治史》卷二，王震译，第438页。

19 参见王绍光：《抽签与民主、共和》，第238—239页。

20 ［英］塞缪尔·E.芬纳：《统治史》卷二，王震译，第363页。

21 参见王绍光：《抽签与民主、共和》，第四章。

22 参见王绍光：《抽签与民主、共和》，第四章，第257页。

23 ［英］塞缪尔·E.芬纳：《统治史》卷二，王震译，第411页。

24 ［比］亨利·皮朗：《中世纪欧洲经济社会史》，乐文译，第47页。

25 ［比］亨利·皮朗：《中世纪欧洲经济社会史》，乐文译，第48—49页。

26 ［比］亨利·皮朗：《中世纪欧洲经济社会史》，乐文译，第50页。

27 ［比］亨利·皮朗：《中世纪欧洲经济社会史》，乐文译，第50页。

28 ［荷］马尔滕·波拉：《黄金时代的荷兰共和国》，金海译，中国社会科学出版社，2013年，第27页。

29 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第129页。

30 《马克思恩格斯选集》，第二卷，第256页。

31 《马克思恩格斯选集》，第一卷，第320页。

32 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第121页。

33 ［加］艾伦·梅克辛斯·伍德：《西方政治思想的社会史：自由与财产》，曹帅译，译林出版社，2019年，第116—142页。

34 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第113页。

35 ［英］彼得·柏克：《威尼斯与阿姆斯特丹：十七世纪城市精英研究》，刘君译，商务印书馆，2014年，第33页。

36 ［荷］马尔滕·波拉：《黄金时代的荷兰共和国》，金海译，第5页。

37 ［英］彼得·柏克：《威尼斯与阿姆斯特丹：十七世纪城市精英研

究》，刘君译，第34页。

8 ［英］ 彼得·柏克：《威尼斯与阿姆斯特丹：十七世纪城市精英研究》，刘君译，第64页。

9 ［美］ 艾伦·梅克辛斯·伍德：《西方政治思想的社会史：自由与财产》，曹帅译，译林出版社，2019年，第134—135页。

0 ［荷］马尔滕·波拉：《黄金时代的荷兰共和国》，金海译，第165页。

1 ［美］ 艾伦·梅克辛斯·伍德：《西方政治思想的社会史：自由与财产》，曹帅译，第108页。

2 ［荷］ 马尔滕·波拉：《黄金时代的荷兰共和国》，金海译，第3页。

3 ［英］ 彼得·柏克：《威尼斯与阿姆斯特丹：十七世纪城市精英研究》，刘君译，第68页。

4 ［英］ 彼得·柏克：《威尼斯与阿姆斯特丹：十七世纪城市精英研究》，刘君译，第35页。

5 ［荷］马尔滕·波拉：《黄金时代的荷兰共和国》，金海译，第166—167页。

6 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第181页。

7 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第193页。

8 ［美］ 艾伦·梅克辛斯·伍德：《西方政治思想的社会史：自由与财产》，曹帅译，第113页。

9 ［加］ 埃伦·M.伍德：《资本的帝国》，王恒杰、宋兴无译，第53页。

0 ［加］ 埃伦·M.伍德：《资本的帝国》，王恒杰、宋兴无译，第54页。

1 ［加］ 埃伦·M.伍德：《资本的帝国》，王恒杰、宋兴无译，第51页。

2 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第145页。

3 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第157页。

4 [英] 塞缪尔·E.芬纳：《统治史》，卷二，王震译，第439页。

5 [比] 亨利·皮朗：《中世纪欧洲经济社会史》，乐文译，第34—35页。

6 Maurice Ashley, The Greatness of Oliver Cromwell , London: Collier Books, 1962, p. 192. 转引自[美] 黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第168页。

7 Godfrey Davies, The Early Stuarts, 1603—1660 , Oxford: Clarendon Press, 1949, pp. 221—222. 转引自[美] 黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第172页。

8 [英] 尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第20页。

9 [美] 查尔斯·A.比尔德、玛丽·R.比尔德：《从蛮荒到帝国：美国文明的兴起》，雨轩译，第7页。

0 [英] 哈里·狄金逊：《1688年光荣革命的革命性问题》，王章辉译，载《世界历史》，1988年第6期。

1 《马克思恩格斯全集》，第八卷，人民出版社，1961年，第384页。

2 [英] 沃尔特·白哲特：《英国宪制》，李国庆译，第25页。

3 Braudel, Afterthoughts on Material Civilization and Capitalism , trans. by Patricia M. Ranum, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1977, p. 69.

4 [美] 理查德·霍夫施塔特：《美国政治传统及其缔造者》，崔永禄、王忠和译，商务印书馆，1994年，第15页。

5 参见[美] 道格拉斯·诺斯、罗伯特·托马斯：《西方世界的兴起》，厉以平、蔡磊译，华夏出版社，1999年。

6 [美] 迈克尔·哈特、安东尼奥·奈格里：《帝国：全球化的政治秩序》，杨建国、范一亭译，江苏人民出版社，2005年，第398页。

7 [加] 埃伦·M.伍德：《资本的帝国》，王恒杰、宋兴无译，第40页。

8 [加] 埃伦·M.伍德：《资本的帝国》，王恒杰、宋兴无译，第45

页。

9 ［英］ 彼得·柏克：《威尼斯与阿姆斯特丹：十七世纪城市精英研究》，刘君译，第29页。

0 ［英］ 彼得·柏克：《威尼斯与阿姆斯特丹：十七世纪城市精英研究》，刘君译，第43页。

1 ［荷］马尔滕·波拉：《黄金时代的荷兰共和国》，金海译，第2—3页。

2 ［英］ 彼得·柏克：《威尼斯与阿姆斯特丹：十七世纪城市精英研究》，刘君译，第42页。

3 ［比］ 亨利·皮朗：《中世纪欧洲经济社会史》，乐文译，上海人民出版社，2001年，第6页。

第四章

1 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：建国的历程》，谢延光等译，第531页。

2 ［美］ 查尔斯·霍华德·麦基文：《美国革命的宪法观》，田飞龙译，北京大学出版社，2014年，第208页。

3 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第33页。

4 ［美］ 杰里米·阿塔克、彼得·帕塞尔：《新美国经济史》，罗涛等译，第36页。

5 ［美］ 杰里米·阿塔克、彼得·帕塞尔：《新美国经济史》，罗涛等译，第37页。

6 ［美］ 杰里米·阿塔克、彼得·帕塞尔：《新美国经济史》，罗涛等译，第43页。

7 ［美］ 杰里米·阿塔克、彼得·帕塞尔：《新美国经济史》，罗涛等译，第63—71页。

8 王希：《原则与妥协》，第48页。

9 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第303页。

0 ［美］ 杰里米·阿塔克、彼得·帕塞尔：《新美国经济史》，罗涛

等译，第72页。

1 ［美］ 普莱斯·费希拜克：《政府和经济》，见普莱斯·费希拜克等：《美国经济史新论：政府与经济》，张燕等译，中信出版社，2013年，第2页。

2 ［美］ 杰里米·阿塔克、彼得·帕塞尔：《新美国经济史》，罗涛等译，第58页。

3 ［英］尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第73页。

4 ［英］尼尔·弗格森：《帝国》，雨珂译，第74—75页。

5 ［美］ 杰里米·阿塔克、彼得·帕塞尔：《新美国经济史》，罗涛等译，第77页。

6 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第307页。

7 王希：《原则与妥协》，第35页。

8 ［美］ 查尔斯·A.比尔德：《美国宪法的经济观》，何希齐译，商务印书馆，1984年，第146页。

9 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：建国的历程》，谢延光等译，第519页。

20 “人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的，是保护他们的财产。”［英］ 洛克：《政府论》，下篇，叶启芳、瞿菊农译，商务印书馆，1964年，第77页。

21 ［英］洛克：《政府论》，下篇，叶启芳、瞿菊农译，第53页。

22 见《独立宣言》第二段。《弗吉尼亚权利宣言》第一条中对基本权利的表述是：“享受生命和自由，拥有获得和保有财产的办法，追求及获得幸福和安全”，参见Jack Rakove, The Annotated U.S. Constitution and Declaration of Independence , Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009, p. 78。

23 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：殖民地历程》，时殷弘等译，第128页。

24 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：殖民地历程》，时殷弘等译，第115页。

25 参见George Herring, From Colony to Superpower , New York: Oxford University Press, 1994。

26 王希：《原则与妥协》，第61页。

27 王希：《原则与妥协》，第81页。

28 ［美］ 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如等译，第63页。

29 ［美］ 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如等译，第十五篇。

30 ［美］ 文森特·奥斯特罗姆：《复合共和制的政治理论》，毛寿龙译，上海三联书店，1999年，第7页。

31 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：建国的历程》，谢延光等译，第543页。

32 ［美］ 孔华润主编：《剑桥美国对外关系史》，上册，王琛译，第60页。

33 ［美］ 查尔斯·霍华德·比尔德：《美国宪法的经济观》，何希齐译，商务印书馆，1984年。

34 ［法］托克维尔：《论美国的民主》，上卷，董果良译，第512页。

35 ［法］托克维尔：《论美国的民主》，上卷，董果良译，第217页。

36 ［美］ 赫伯特·J.斯托林：《反联邦党人赞成什么》，汪庆华译，北京大学出版社，2006年，第45—46页。

37 Jack Rakove, Revolutionaries , New York: Mariner Books, 2010, p. 18.

38 ［美］ 文森特·奥斯特罗姆：《复合共和制的政治理论》，毛寿龙译，第7页。

第五章

01 ［荷］ 马尔滕·波拉：《黄金时代的荷兰共和国》，金海译，第73页。

02 ［美］ 阿道夫·A.伯利、加德纳·C.米恩斯：《现代公司与私有财

产》，甘华鸣等译，商务印书馆，2005年，第362—363页。

3 沟口雄三研究中国的“公”字，发现和日语里的含义不同，具有公共性、公平性的含义，日语中则只有国家、官府的意思。[日] 沟口雄三：《中国的公与私·公私》，郑静译，孙歌校，生活·读书·新知三联书店，2011年，第7页。

4 钱穆：《国史大纲》（修订本），上册，商务印书馆，1996年，引论，第14页。

5 张乃和：《近代英国法人观念的起源》，载《世界历史》，2005年第5期，第46页。

6 张乃和：《近代英国法人观念的起源》，载《世界历史》，2005年第5期，第49—52页。

7 [英] 霍布斯：《利维坦》，黎思复译，商务印书馆，1985年，第132页。

8 张乃和：《近代英国法人观念的起源》，载《世界历史》，2005年第5期，第53—54页。

9 [英] F.W.梅特兰：《国家、信托与法人》，大卫·朗西曼、马格纳斯·瑞安编，樊安译，北京大学出版社，2008年，编者导读，第7页。

0 [英] F.W.梅特兰：《国家、信托与法人》，大卫·朗西曼、马格纳斯·瑞安编，樊安译，北京大学出版社，2008年，编者导读，第9页。

1 [英] F.W.梅特兰：《国家、信托与法人》，大卫·朗西曼、马格纳斯·瑞安编，樊安译，北京大学出版社，2008年，编者导读，第14页。

2 [英] F.W.梅特兰：《国家、信托与法人》，大卫·朗西曼、马格纳斯·瑞安编，樊安译，北京大学出版社，2008年，编者导读，第21页。

3 [英] F.W.梅特兰：《国家、信托与法人》，大卫·朗西曼、马格纳斯·瑞安编，樊安译，北京大学出版社，2008年，编者导读，第21—22页。

4 [英] F.W.梅特兰：《国家、信托与法人》，大卫·朗西曼、马格纳斯·瑞安编，

纳斯·瑞安编，樊安译，北京大学出版社，2008年，编者导读，第53页。

5 ［英］ F.W.梅特兰：《国家、信托与法人》，大卫·朗西曼、马格纳斯·瑞安编，樊安译，北京大学出版社，2008年，编者导读，第58页。

6 Jack Rakove, The Annotated U.S. Constitution and Declaration of Independence , p. 106.

7 ［美］ 文森特·奥斯特罗姆：《复合共和制的政治理论》，毛寿龙译，序言，第2页。

8 ［法］托克维尔：《论美国的民主》，上卷，董果良译，第492页。

9 ［美］黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，第397页。

20 ［美］阿塔克、帕塞尔：《新美国经济史》，罗涛等译，第82页。

21 ［美］ 孔华润主编：《剑桥美国对外关系史》，上册，王琛译，第58、61、66页。

22 ［美］ 孔华润主编：《剑桥美国对外关系史》，上册，王琛译，第70页。

23 ［美］ 孔华润主编：《剑桥美国对外关系史》，上册，王琛译，第75页。

24 ［美］ 阿纳斯塔普罗：《美国1787年〈宪法〉讲疏》，赵雪纲译，华夏出版社，2012年，第40页。

25 ［美］ 阿纳斯塔普罗：《美国1787年〈宪法〉讲疏》，赵雪纲译，华夏出版社，2012年，第63页。

26 ［美］ 阿纳斯塔普罗：《美国1787年〈宪法〉讲疏》，赵雪纲译，华夏出版社，2012年，第66页。

27 ［美］ 阿纳斯塔普罗：《美国1787年〈宪法〉讲疏》，赵雪纲译，华夏出版社，2012年，第75页。

28 也有相反看法。当时除纽约州外，各州行政长官都是一年任期，故拉科夫认为四年任期已经算是相当激进的突破，表明制宪者希望在政府中有一个活跃的行政分支。Jack Rakove, The Annotated U.S. Constitution and Declaration of Independence , p.

174.

9 ［美］ 阿纳斯塔普罗：《美国1787年〈宪法〉讲疏》，赵雪纲译，第106页。

0 参见王绍光：《抽签与民主、共和》，2018年。

1 钱穆：《国史大纲》，上册，第395页。

2 Jack Rakove, The Annotated U.S. Constitution and Declaration of Independence , p. 188.

3 ［美］ 詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，社会科学文献出版社，2019年，第424页。

4 Jack Rakove, The Annotated U.S. Constitution and Declaration of Independence , p. 172.

5 ［美］ 阿纳斯塔普罗：《美国1787年〈宪法〉讲疏》，赵雪纲译，第154、159页。

6 ［英］J.S.密尔：《代议制政府》，汪瑄译，第234页。

7 ［美］ 阿纳斯塔普罗：《美国1787年〈宪法〉讲疏》，赵雪纲译，第168页。

8 ［美］ 阿纳斯塔普罗：《美国1787年〈宪法〉讲疏》，赵雪纲译，第231页。

9 新冠肺炎疫情期间，2020年美国总统大选候选人杨安泽（Andrew Yang）在《华盛顿邮报》发表文章表示为亚裔身份感到羞耻，声称亚裔要更加爱美国，学习“二战”时日裔美国人积极参军的精神。Andrew Yang: “We Asian Americans are not the virus, but we can be part of the cure”, The Washington Post , April 1st, 2020.这一言论遭到各有色人种的批评。杨的观点虽然不符合史实，且政治不正确，但是他看到了参军与被接纳之间的交易关系。

0 Ricordi Guicciardini, Maxims and Reflections of a Renaissance Statesman ,trans. by Mario Domandi, New York: Harper & Row, 1965.

1 ［英］沃尔特·白哲特：《英国宪制》，李国庆译，第79页。

2 ［意］ 马基雅维利：《佛罗伦萨史》，王永忠译，吉林出版集团有限责任公司，2011年，序言，第2页。

3 ［意］ 马基雅维利：《君主论》，见《君主论·李维史论》，潘汉典、薛军译，吉林出版集团有限公司，2011年，第26章第105页。

4 参见[美] 菲利普·T.霍夫曼、凯瑟琳·诺伯格：《财政危机、自由和代议制政府》，储建国译，格致出版社、上海人民出版社，2008年。

5 ［英］沃尔斯·白哲特：《英国宪制》，李国庆译，第3页。

6 Zane Miller, The Urbanization of Modern America: A Brief History , New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1973, p. 16.

7 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：民主的历程》，谢延光译，第508页。

8 ［美］ 詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，第424页。

9 可参考《中华人民共和国公司法》（2018年修正），第一百七十二条。

0 ［德］ 卡尔·施米特：《宪法学说》，刘锋译，上海人民出版社，2016，第392页。在《联邦论》中，把联邦制建立为一种类似于单一制的制度，恰恰是部分美国联邦党人的真实想法。参见[美] 汉密尔顿、麦迪逊、杰伊：《联邦论：美国宪法评述》，尹宣译，译林出版社，2010，第105页。

1 ［苏联］ 斯大林：《反对联邦制》，见《斯大林全集》，第三卷，北京：人民出版社，1955年，第25页。

2 Robert Dahl，How Democratic is the American Constitution?, second edition,New Haven & London: Yale University Press, 2003, p. 187.

3 ［美］ 理查德·霍夫施塔特：《美国政治传统及其缔造者》，崔永禄、王忠和译，商务印书馆，1994年，第14页。

4 ［法］托克维尔：《论美国的民主》，上卷，董果良译，第358页。

5 ［英］J.S.密尔：《代议制政府》，汪瑄译，第190页。

6 ［美］ 詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，第424页。

7 参见范勇鹏：《统一性、联邦制与美国制度中的‘封建性’因素》，载《东方学刊》，2019年冬季刊，总第6期。

8 ［法］ 托克维尔：《论美国的民主》，上卷，董果良译，第131、132页。

9 ［法］托克维尔：《论美国的民主》，上卷，董果良译，第134页。

0 ［美］ 伍德罗·威尔逊：《国会政体：美国政治研究》，熊希龄、吕德本译，第155—157页。

1 ［法］托克维尔：《论美国的民主》，上卷，董果良译，第470页。

2 ［法］托克维尔：《论美国的民主》，上卷，董果良译，第381页。

第六章

1 ［美］ 伍德罗·威尔逊：《国会政体：美国政治研究》，熊希龄、吕德本译，前言，第1页。

2 ［美］ 胡安·林茨：《总统制的危机（上）》，罗湘衡译，载《国外理论动态》，2011年第1期，第44—49页。

3 ［美］ 胡安·林茨：《民主：总统制和议会制有什么区别》，王德祥译，载《环球法律评论》，1992年第3期，第25—29页。

4 ［美］ 伍德罗·威尔逊：《国会政体：美国政治研究》，熊希龄、吕德本译，第8页。

5 ［英］沃尔特·白哲特：《英国宪制》，李国庆译，第13页。

6 ［美］胡安·林茨：《总统制的危机（上）》，罗湘衡译。

7 ［英］沃尔特·白哲特：《英国宪制》，李国庆译，第14页。

8 ［德］ 马克斯·韦伯：《学术与政治》，冯克利译，生活·读书·新知三联书店，2013年，第67页。

9 ［德］ 马克斯·韦伯：《学术与政治》，冯克利译，生活·读书·新知三联书店，2013年，第92页。

0 ［英］沃尔特·白哲特：《英国宪制》，李国庆译，第16、102页。

1 ［美］ 胡安·林茨：《民主：总统制和议会制有什么区别》，王德祥译。

2 ［美］胡安·林茨：《总统制的危机（上）》，罗湘衡译。

3 Francis Fukuyama, “America in Decay: The Sources of Political Dysfunction”, Foreign Affair , September/October, 2014.

4 ［英］J.S.密尔：《代议制政府》，汪瑄译，第196—197页。

5 ［美］胡安·林茨：《总统制的危机（上）》，罗湘衡译。

6 ［美］詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，第413、421页。

7 ［英］沃尔特·白哲特：《英国宪制》，李国庆译，第3页。

8 ［英］沃尔特·白哲特：《英国宪制》，李国庆译，第20、22页。

9 ［英］沃尔特·白哲特：《英国宪制》，李国庆译，第169页。

10 ［美］胡安·林茨：《总统制的危机（上）》，罗湘衡译。

11 ［英］ 沃尔特·白哲特：《英国宪制》，李国庆译，第165—166页。

12 ［英］ 沃尔特·白哲特：《英国宪制》，李国庆译，第167—168页。

13 ［英］沃尔特·白哲特：《英国宪制》，李国庆译，第169页。

14 H. J. Laski, The American Presidency, An Interpretation , New York: Harper Row, 1940，p. 11.

15 ［英］J.S.密尔：《代议制政府》，汪瑄译，第196—197页。

16 ［美］ 胡安·林茨：《民主：总统制和议会制有什么区别》，王德祥译。

17 ［英］沃尔特·白哲特：《英国宪制》，李国庆译，第7—13页。

18 ［美］詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，第406—408页。

19 ［日］ 宫崎市定：《科举》，宋宇航译，浙江大学出版社，2018

年，第2页。

0 ［英］J.S.密尔：《代议制政府》，汪瑄译，第202页。

1 王亚南：《中国官僚政治研究》，商务印书馆，2010年，第18页。

2 转引自王亚南：《中国官僚政治研究》，第25页。

3 ［德］马克斯·韦伯：《学术与政治》，冯克利译，第70页。

4 ［美］伍德罗·威尔逊：《国会政体：美国政治研究》，熊希龄、吕德本译，第112页。

5 ［美］伍德罗·威尔逊：《国会政体：美国政治研究》，熊希龄、吕德本译，第140—141页。

6 ［美］詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，第357页。

7 ［美］詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，第360页。

8 ［美］伍德罗·威尔逊：《国会政体：美国政治研究》，熊希龄、吕德本译，第142—143页。

9 ［美］詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，第323页。

0 Robert Maranto and David Schultz, A Short History of the United States Civil Service , Lanham: University Press of American, 1991, p. 23.

1 ［德］马克斯·韦伯：《学术与政治》，冯克利译，第66页。

2 ［英］沃尔斯·白哲特：《英国宪制》，第144页。

3 参见王亚南：《中国官僚政治研究》，商务印书馆，2010年。

4 ［美］伍德罗·威尔逊：《国会政体：美国政治研究》，熊希龄、吕德本译，第130页。

5 ［美］伍德罗·威尔逊：《国会政体：美国政治研究》，熊希龄、吕德本译，第十五版序言，第5页。

6 ［德］马克斯·韦伯：《学术与政治》，冯克利译，第68页。

7 ［美］ 詹姆斯·C.斯科特：《国家的视角》，王晓毅译，社会科学文献出版社，2011年，第4—7页。

8 ［美］ 詹姆斯·C.斯科特：《国家的视角》，王晓毅译，社会科学文献出版社，2011年，第32页。

9 Alder, “A Revolution Made to Measure”, in Norton W. Wise (ed.), Values of Precision , Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 48, 56. 转引自[美] 詹姆斯·C.斯科特：《国家的视角》，王晓毅译，第33页。

0 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：民主的历程》，谢延光译，第231页。

1 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：民主的历程》，谢延光译，第261页。

2 ［美］ 丹尼尔·J.布尔斯廷：《美国人：民主的历程》，谢延光译，第233—236页。

3 F. Turner, The Frontier in American History , New York: Henry Holt and Company, 1920.

4 ［美］ 唐纳德·沃斯特：《帝国之河：水、干旱与美国西部的成长》，侯深译，第12页。

5 ［美］ 唐纳德·沃斯特：《帝国之河：水、干旱与美国西部的成长》，侯深译，第12页。

6 Webb, The Great Plains , Boston: Ginn and Company, 1931。转引自唐纳德·沃斯特：《帝国之河：水、干旱与美国西部的成长》，侯深译，第13页。

7 Webb, The Great Plains , Boston: Ginn and Company, 1931。转引自唐纳德·沃斯特：《帝国之河：水、干旱与美国西部的成长》，侯深译，第38页。

8 Lon Fuller, “Irrigation and Tyranny”, Stanford Law Review , 17 (1965), pp. 1021—1042, 转引自[美] 唐纳德·沃斯特：《帝国之河：水、干旱与美国西部的成长》，侯深译，第53页。

9 ［美］ 唐纳德·沃斯特：《帝国之河：水、干旱与美国西部的成

长》，侯深译，第55—56页。

60 ［美］ 唐纳德·沃斯特：《帝国之河：水、干旱与美国西部的成长》，侯深译，第139—146页。

61 ［美］ 唐纳德·沃斯特：《帝国之河：水、干旱与美国西部的成长》，侯深译，第331页。

62 参见[美] 梅里亚姆：《美国政治学说史》，朱曾汶译，商务印书馆，1988年，第158—162页。

63 参见[美] 梅里亚姆：《美国政治学说史》，朱曾汶译，商务印书馆，1988年，第163—166页。

64 参见[美] 梅里亚姆：《美国政治学说史》，朱曾汶译，商务印书馆，1988年，第153页。

65 参见[美] 梅里亚姆：《美国政治学说史》，朱曾汶译，商务印书馆，1988年，第155页。

66 张宇燕、高程：《美国行为的根源》，中国社会科学出版社，2015年，第121、124页。

67 ［美］ 加里·沃塞曼：《美国政治基础》，陆震纶等译，中国社会科学出版社，1994年，第182页。

68 ［美］ 曼库尔·奥尔森：《集体行动的逻辑》，陈郁等译，上海三联书店，1995年版，第173—175页。

69 ［美］ 查尔斯·琼斯：《美国总统制》，毛维准译，译林出版社，2013年，第135页。

70 ［美］ 詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，第331页。

71 ［美］ 詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，第362页。

72 ［美］ 詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，第388页。

73 ［美］ 詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，第389页。

74 ［美］詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，第390—391页。

75 ［德］马克斯·韦伯：《学术与政治》，冯克利译，第74页。

76 ［美］伍德罗·威尔逊：《国会政体：美国政治研究》，第109页。

77 ［美］詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，第354—356页。

78 ［美］ 詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，第357页。

79 ［美］ 詹姆斯·Q.威尔逊：《美国官僚体制》，李国庆译，第377页。

80 ［德］马克斯·韦伯：《学术与政治》，冯克利译，第71页。

81 张佳俊：《当法律帝国遭遇行政国家》，载《读书》，2019年第4期。

82 参见张佳俊：《美国背叛美国：党派政治与美国行政权的整合》，载《东方学刊》，2020年春季刊（总第7期），第48页。